

①

Gouvernement  
Publications



FEDERAL-PROVINCIAL GRANTS  
AND THE SPENDING POWER  
OF PARLIAMENT

The Right Honourable Pierre Elliott Trudeau  
Prime Minister of Canada

LES SUBVENTIONS FÉDÉRALES-  
PROVINCIALES ET LE POUVOIR  
DE DÉPENSER DU PARLEMENT  
CANADIEN



Le Très Honorable Pierre Elliott Trudeau  
Premier Ministre du Canada









CA1  
PM1  
-69726

# FEDERAL-PROVINCIAL GRANTS AND THE SPENDING POWER OF PARLIAMENT


The Right Honourable Pierre Elliott Trudeau  
Prime Minister of Canada

26-17

## LES SUBVENTIONS FÉDÉRALES- PROVINCIALES ET LE POUVOIR DE DÉPENSER DU PARLEMENT CANADIEN



Le Très Honorable Pierre Elliott Trudeau  
Premier Ministre du Canada



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117084426>

# **Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament**

Government of Canada  
Working Paper on the Constitution

---

## **Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien**

Gouvernement du Canada  
Document de travail sur la constitution



## FOREWORD

One of the central aspects of Canada's Constitution is the distribution of legislative powers between the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces. These are the sections which determine which of the federal or the provincial governments will have the jurisdiction or the responsibility to deal with the several problems of Canadian life.

The Constitutional Conference agreed in February 1969 to begin a study of this aspect of the Constitution. The Government of Canada has decided that the way in which it could contribute most effectively to this study would be to prepare a series of Working Papers on the major elements of the distribution of powers. These Papers will explore the problems which are associated with the allocation of legislative powers to the federal and to the provincial governments in the several fields of government—fiscal, economic, social and cultural—and will present the preliminary views of the Government of Canada as to how the legislative powers ought to be divided.

These views, it must be emphasized, will be preliminary views only: just as the governments of the provinces have said concerning the papers they have submitted to the Constitutional Conference the Government of Canada wishes also to make clear that it will not feel bound by the views it has submitted. Indeed all governments will find it necessary to review their positions as the shape of the whole constitution, as seen by themselves, by other governments and by the public generally, unfolds.

This Working Paper is the second of these proposed Papers. It was first submitted to the provinces on April 13, 1969, and subsequently revised to take into account certain of their views. It was submitted to the Constitutional Conference in its present form on June 11, 1969.

OTTAWA, 1969

## AVANT-PROPOS

L'un des principaux aspects de la constitution canadienne touche la répartition des compétences législatives entre le Parlement du Canada et les Assemblées législatives des provinces. Ce sont ces articles qui déterminent qui, du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux, aura la compétence ou la responsabilité de s'occuper des divers problèmes de la vie canadienne.

Les participants à la Conférence constitutionnelle ont convenu, en février 1969, d'entreprendre l'étude de cet aspect de la constitution. Le gouvernement du Canada a décidé que la meilleure façon, pour lui, de contribuer efficacement à cette étude résidait dans la préparation d'une série de documents de travail sur les principaux éléments de la répartition des compétences. Dans ces documents, nous étudierons les problèmes qui sont associés à la répartition de ces compétences législatives entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans les nombreux champs d'activités d'un gouvernement —activités fiscales, économiques, sociales et culturelles—et nous présenterons les points de vue préliminaires du gouvernement du Canada sur la façon dont les compétences législatives devraient être réparties.

Il faut appuyer sur le fait que ces points de vue ne seront que préliminaires. Comme ce fut le cas pour les provinces lorsqu'elles ont soumis des documents à la Conférence constitutionnelle, le gouvernement du Canada tient également à souligner qu'il ne se sentira pas lié par les points de vue qu'il aura ainsi exprimés. En effet, tous les gouvernements trouveront nécessaire de reviser leurs positions au fur et à mesure que se précisera la forme qu'empruntera la constitution dans son ensemble, selon qu'elle leur apparaîtra à eux, aux autres gouvernements et au public en général.

Ce document de travail est le deuxième de ceux que nous entendons présenter. Il a d'abord été soumis aux provinces le 13 avril 1969 puis révisé afin de tenir compte de certains de leurs points de vue. Le 11 juin 1969, il était soumis, dans sa forme actuelle, à la Conférence constitutionnelle.

OTTAWA, 1969



## **Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament**

The Constitutional Conference decided, at its February 1969 meeting, to accord priority to "the study of the distribution of powers, in particular the taxing and spending powers", and directed the Continuing Committee of Officials "to give its immediate attention to this aspect of the Constitution". This Working Paper has been prepared pursuant to this decision: its purpose is to examine the use of the "spending power" by the Parliament of Canada; to consider the criticisms which have been made of its use; and to present a possible proposal for establishing under a revised Constitution a new procedure for the use of the spending power in respect of federal grants to the provinces.

### **The Spending Power: What it is and How it has been Used**

Ordinarily one thinks of the "spending power" of governments simply in terms of the spending they do on particular programmes, under the authority of legislation passed by their legislative bodies. Constitutionally, however, the term "spending power" has come to have a specialized meaning in Canada: it means the power of Parliament to make payments to people or institutions or governments for purposes on which it (Parliament) does not necessarily have the power to legislate. The best example, perhaps, is the grants to provincial governments to assist in the provision of free hospitalization across Canada: Parliament does not have the power under the Constitution to establish general hospitals or to regulate them or their use; but under its "spending power" it is generally conceded that Parliament can make grants to the provinces to assist them in financing provincially operated hospitalization programmes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> This latter statement must be qualified both in legal terms and in terms of the generality of the support for this view of the Constitution. See pp. 12 and 14, *infra*.



## **Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien**

La Conférence constitutionnelle, lors de sa réunion de février 1969, a décidé «que la répartition des pouvoirs est une question prioritaire, surtout en ce qui concerne les pouvoirs d'imposer et de dépenser». En conséquence, le Comité permanent a reçu instruction «d'aborder l'étude de cette question en priorité». Ce document de travail a été préparé à la suite de cette décision. Ses objectifs sont les suivants: étudier l'emploi que le Parlement canadien a fait de son «pouvoir de dépenser»; prendre en considération les critiques que l'on a faites à ce sujet; et, présenter en termes généraux une proposition visant à inclure dans une constitution révisée un système gouvernant l'emploi qui pourrait être fait du pouvoir de dépenser en ce qui a trait aux subventions fédérales aux provinces.

### **Le pouvoir de dépenser: définition et exemples**

Lorsqu'on parle du «pouvoir de dépenser» des gouvernements, on pense d'habitude aux dépenses gouvernementales encourues à divers titres, en vertu des lois adoptées par les corps législatifs. En termes constitutionnels, l'expression «pouvoir de dépenser» a une signification qui est propre aux institutions canadiennes, savoir: le pouvoir qu'a le Parlement de verser certaines sommes aux individus, aux organisations ou aux gouvernements, à des fins au sujet desquelles le Parlement canadien n'a pas nécessairement le pouvoir de légiférer. L'exemple le plus approprié est probablement celui des subventions aux gouvernements provinciaux afin d'assurer la gratuité des services hospitaliers d'un bout à l'autre du Canada. Le Parlement n'a pas la compétence constitutionnelle nécessaire pour mettre sur pied des hôpitaux généraux, non plus que pour les astreindre à une certaine réglementation; toutefois, en vertu de son «pouvoir de dépenser» le Parlement peut, de l'avis général, accorder des subventions aux provinces en vue du financement des programmes hospitaliers provinciaux.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Certaines réserves doivent accompagner cette déclaration, réserves qui portent sur l'aspect légal et sur le support qui est généralement accordé à cette façon d'interpréter la constitution. Voir pp. 13 et 15, *infra*.

The importance of the spending power in Canada can be illustrated by looking at some of the programmes which are founded primarily upon it (as opposed to being based upon Parliament's regulatory powers). *The equalization of opportunity for individual Canadians*, in the form of income redistribution between persons, has been based in no small measure upon this power. In particular, family allowances are paid to all mothers in Canada (\$560 million in 1968-69), and the federal government pays to the provinces one half of the cost of social assistance payments to individuals in need (under the Canada Assistance Plan—costing over \$400 million). In addition to these measures, Canada Pension Plan payments, Old Age Security payments, and Guaranteed Income Supplements are paid by Parliament under a specific section of the Constitution. Obviously too, the Income Tax Act of Canada, through its higher rates on the rich than on the poor, contributes substantially to income redistribution across the country.

*The equalization of provincial public services*—including health, welfare, education, and roads—is also accomplished largely because of the existence of the spending power. The Government of Canada makes revenue equalization grants to the governments of low income provinces for this purpose (over \$560 million in 1968-69), and it contributes as well to specific provincial or federal-provincial programmes. Health care for individual Canadians is supported through federal grants to the provinces for hospital insurance (nearly \$800 million), through a \$500 million Health Resources Fund, and now through payments to provincial medical care plans. Higher education is supported, indirectly, through unconditional grants to provinces—grants based upon the total operating expenditures of universities and technical institutes (over \$220 million in cash grants, and another \$275 million in tax transfers and equalization payments). The Trans-Canada Highway, which finds its constitutional foundation both in the spending power and, because of its interprovincial character, in other provisions of the Constitution, was financed under a joint programme involving both the federal and provincial governments (over \$700 million). And there have been other smaller programmes.

*Equalization of opportunity for individual Canadians through regional economic development* is also achieved in part through federal-provincial programmes involving Parliament's spending power. One example is the \$300 million Fund for Rural Economic Development, which is financing a broad range of regional development measures, some of which are based upon the spending power alone. Another is the \$125 million ARDA programme (Agricultural Rehabilitation and Development Act) which might



L'importance du pouvoir de dépenser au Canada se comprend facilement si l'on examine quelques-uns des programmes qui s'appuient en grande partie sur ce pouvoir (on distingue ces programmes de ceux qui s'appuient sur le pouvoir du Parlement de réglementer). *L'équivalence des perspectives d'avenir pour tous les Canadiens*, sous son aspect de redistribution du revenu des particuliers, s'appuie généralement sur ce pouvoir. On peut citer les allocations familiales, qui sont versées à toutes les mères canadiennes (\$560 millions en 1968-1969). Le gouvernement fédéral verse aux provinces la moitié des prestations d'assistance sociale, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (plus de \$400 millions). De plus, en vertu d'une disposition constitutionnelle spécifique, le Parlement canadien finance le Régime des rentes du Canada, les pensions de vieillesse et les suppléments de revenu garanti. Il est évident que la Loi canadienne de l'impôt sur le revenu contribue à la redistribution des revenus au Canada (en imposant les riches à un taux plus élevé que les pauvres).

*La péréquation des services publics provinciaux* (y compris la santé, le bien-être, l'éducation et les routes) se fonde aussi en bonne partie sur le pouvoir de dépenser. Le gouvernement canadien effectue des versements de péréquation aux provinces à faible revenu afin de leur permettre d'améliorer leurs services (plus de \$560 millions en 1968-1969). De plus, le gouvernement canadien contribue au financement de certains programmes spécifiques, tant provinciaux que fédéraux-provinciaux. Des subventions fédérales aux provinces relativement à la santé sont effectuées dans les domaines suivants: assurance-hospitalisation (près de \$800 millions); Caisse d'aide à la santé, dotée d'un fonds de \$500 millions; et, participation aux frais encourus par les provinces relativement aux programmes d'assurance-santé. Le gouvernement canadien participe, de façon indirecte, au financement de l'éducation post-secondaire. Ceci se fait au moyen de subventions inconditionnelles aux provinces, subventions fondées sur la somme totale des frais d'opération des universités et des instituts de technologie (plus de \$220 millions en argent comptant et un autre \$275 millions en versements de péréquation et en transferts d'impôts). La route transcanadienne, dont le fondement constitutionnel est le pouvoir de dépenser et, à cause de son caractère interprovincial, certaines autres dispositions de la constitution, a été financée en vertu d'un programme conjoint fédéral-provincial (plus de \$700 millions). Il y a eu aussi d'autres programmes de moindre importance.

*L'équivalence des perspectives d'avenir des citoyens canadiens par l'entremise du développement économique régional* est aussi obtenue en partie par la mise sur pied de programmes fédéraux-provinciaux fondés sur le pouvoir de dépenser du Parlement. Prenons, par exemple, le Fonds pour le développement économique des régions agricoles. Ce fonds sert au financement de bon nombre de projets de développement régional (dont certains ne s'appuient que sur le pouvoir de dépenser). Un autre exemple

have been managed directly by the Government of Canada, but which took the form of a federal-provincial programme. And the new Department of Regional Economic Expansion will have to rely, for its new measures, both upon Parliament's power to legislate and upon its spending power—as did its predecessors, notably the Atlantic Development Board.

Finally, *specific projects of national importance* have been possible, constitutionally, because of Parliament's spending power. Expo is the outstanding example. But many other projects or programmes could be listed (some of which relied in whole or in part upon this power)—Roads to Resources, the South Saskatchewan River Development project, and various other measures within individual provinces.

The scale of the payments made under the spending power of Parliament is another index of its importance. In 1968-69 the Government of Canada spent some \$3.4 billion—32 per cent of its budget—on programmes which are based largely upon it, involving payments to persons, payments to institutions, and payments to governments.<sup>2</sup>

	<i>Amounts</i> (\$ millions)	<i>% of Federal</i> <i>Expenditures</i>
Payments to Persons.....	\$ 855.2	8.0
Payments to Institutions.....	77.3	0.7
Payments to Governments		
Conditional Grants.....	1,616.9	15.0
Unconditional Grants.....	865.0	8.1
TOTAL.....	\$ 3,414.4	31.8

### **The Spending Power and the Constitution**

A "spending power" of the kind which is to be found in Canada is not unusual in federal states. The constitution of the United States of America, for example, provides the central government with very broad power: "The Congress shall have the power to levy and collect taxes . . . and provide for

<sup>2</sup> See the Appendix for an elaboration of these figures.



est celui de l'ARDA (Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole) qui impliquait des dépenses de \$125 millions. Le programme ARDA aurait pu être mis sur pied et dirigé par le gouvernement du Canada mais il a été institué en vertu d'ententes fédérales-provinciales. Le nouveau ministère de l'Expansion économique régionale devra s'en rapporter, pour la mise sur pied de nouveaux programmes, aux pouvoirs de légiférer et de dépenser du Parlement (tout comme l'ont fait les organismes antérieurs œuvrant dans ce domaine, en particulier l'Office d'expansion économique de la région atlantique).

En dernier lieu, des *programmes particuliers revêtant une importance nationale* ont été rendus possibles, constitutionnellement parlant, par l'existence du pouvoir de dépenser du Parlement canadien. L'exemple le mieux connu est celui de l'Expo 67. Toutefois on pourrait mentionner bon nombre de programmes (qui s'appuyaient en tout ou en partie sur le pouvoir de dépenser), comme le programme des routes d'accès aux ressources, le programme de développement de la rivière Saskatchewan-sud, et bon nombre d'autres mesures dans les diverses provinces.

Le total des versements effectués en vertu du pouvoir de dépenser du Parlement fait ressortir encore une fois son importance. En 1968-1969, le gouvernement du Canada a affecté \$3.4 milliards, soit 32 pour cent de son budget, à des programmes qui se fondent surtout sur le pouvoir de dépenser (on tient compte ici de tous les programmes, que les versements soient faits à des individus, à des organisations ou à des gouvernements).<sup>2</sup>

	Total des versements (\$ millions)	% des dé- penses fédérales
Versements aux individus.....	\$ 855.2	8.0
Versements aux organisations.....	77.3	0.7
Versements aux gouvernements		
conditionnels.....	1,616.9	15.0
inconditionnels.....	865.0	8.1
TOTAL.....	\$ 3,414.4	31.8

### Le pouvoir de dépenser et la constitution

On trouve assez souvent, dans les États fédéraux, un «pouvoir de dépenser» qui ressemble à celui qui existe au Canada. Par exemple, la constitution des États-Unis accorde un pouvoir très étendu au gouvernement central, savoir que «le Congrès est habilité à percevoir des impôts . . . et à prendre les

<sup>2</sup> Voir l'Appendice pour un tableau plus détaillé sur cette question.

the . . . general welfare of the United States . . . ”.<sup>3</sup> Similarly *The Commonwealth of Australia Constitution Act* provides specifically that the central Parliament “may grant financial assistance to any State on such terms and conditions as the Parliament thinks fit”.<sup>4</sup>

In Switzerland and West Germany, on the other hand, the terms of the spending power are more explicit and more limited. The Swiss Constitution gives the Confederation broad powers to act “for the welfare of the people and the economic security of the citizens”, but provides that these powers “may be introduced only in the form of federal laws or federal decrees subject to referendum”, and that the “cantons must be consulted before the enactment of [such] laws”. The Swiss Constitution also provides that “the Confederation shall encourage financial equalization among the cantons”.<sup>5</sup> The Constitution of West Germany has three specific heads relating to the spending power as we know it in Canada. (On matters involving mixed jurisdiction (concurrent legislative powers) the Federation has the power to legislate where individual states (Laender) cannot act effectively by themselves, or where action by one state “might prejudice the interest of other Laender”, or where the “maintenance of legal or economic unity, especially the maintenance of uniformity of living conditions beyond the territory of a [state]” requires federal action.<sup>6</sup> Secondly, if a federal law imposes additional financial obligations upon the states, the central government is required to compensate them. And finally, as provided in the Constitution a federal law has been enacted to establish the formula and criteria under which financially weak Laender qualify for equalization contributions from financially strong Laender. The Constitution also permits supplementary grants out of federal funds.

The spending power provisions of the Constitution of Canada are less precise than those of other federations. They flow from, and are a part of the general distribution of powers, and can best be understood in this context. The British North America Act divides the power to legislate between the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces, principally in Sections 91, 92, and 93 to 95, and gives to the Parliament of Canada the residual legislative power. It follows that there are certain specific heads upon which Parliament may not legislate, namely those in Sections 92 and 93, and others upon which provincial legislatures may not legislate, principally those in Section 91.

---

<sup>3</sup> Article 1, section 8 of the American constitution.

<sup>4</sup> Section 96.

<sup>5</sup> See Articles 31A, 32 and 42B of the Swiss constitution.

<sup>6</sup> See Article 72(2) of the constitution of the Federal Republic of Germany.



mesures nécessaires pour... le bien-être général des États-Unis».<sup>3</sup> La loi constitutionnelle australienne prévoit aussi de façon spécifique que le Parlement central «peut accorder une aide financière aux États ou à l'un d'entre eux aux conditions et selon les modalités qui seront fixées par le Parlement».<sup>4</sup>

D'un autre côté, les pouvoirs de dépenser en Suisse et en Allemagne de l'Ouest sont beaucoup plus explicites et limités. La constitution helvétique donne à la Confédération des pouvoirs assez étendus pour assurer «le bien-être général» et pour «procurer la sécurité économique des citoyens». Elle porte aussi que ces pouvoirs ne pourront être employés que «sous forme de lois ou d'arrêtés sujets au vote du peuple» et que les «cantons seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution». La constitution helvétique précise aussi que la Confédération doit encourager la péréquation financière entre les cantons.<sup>5</sup> La constitution de l'Allemagne de l'Ouest a trois articles qui portent sur le pouvoir de dépenser (tel qu'il est défini au Canada). Au niveau des questions qui sont de compétence conjointe (compétences législatives concurrentes), la Fédération peut légiférer lorsque les États (Laender) ne peuvent régler le problème eux-mêmes, ou lorsque les mesures prises par un État «pourraient être préjudiciables à un autre Laender», ou lorsque «le maintien de l'unité légale et économique, surtout le maintien de l'uniformité des conditions de vie outre le territoire d'un Laender» doit être assuré par une action fédérale.<sup>6</sup> Deuxièmement, si une loi fédérale oblige un État à assumer un surcroît de dépenses, le gouvernement central doit lui verser une compensation. En dernier lieu, tel que prévu à la constitution, on a adopté une loi fédérale qui détermine les critères et la formule en vertu desquels des versements de péréquation sont payés aux Laender défavorisés à partir de contributions versées par les Laender plus riches. La constitution permet aussi d'accorder des subventions supplémentaires à partir des fonds fédéraux.

Les dispositions de la constitution du Canada relatives au pouvoir de dépenser sont moins précises que celles que l'on trouve dans la constitution des autres fédérations. Les pouvoirs de dépenser du Parlement canadien sont dérivés, et font partie, de la répartition générale des compétences et c'est dans ce contexte qu'il faut les aborder. On trouve une répartition des compétences législatives entre le Parlement et les corps législatifs provinciaux à l'A.A.N.B., plus particulièrement aux articles 91, 92, 93, 94 et 95. Il est prévu aussi que les compétences législatives résiduelles sont laissées au Parlement. Il s'ensuit donc qu'il existe certains domaines qui sont de la compétence exclusive des provinces, domaines que l'on trouve énumérés aux articles 92 et 93 de l'A.A.N.B. Le contraire aussi est vrai et il existe un certain nombre de domaines qui sont de la compétence exclusive du Parlement, plus particulièrement ceux qui sont énumérés à l'article 91 de l'A.A.N.B.

---

<sup>3</sup> Article 1, section 8 de la constitution américaine.

<sup>4</sup> Article 96 de la constitution australienne.

<sup>5</sup> Voir les articles 31A, 32 et 42B de la constitution helvétique.

<sup>6</sup> Voir l'article 72(2) de la constitution de la République fédérale allemande.

In addition to the powers of the Parliament of Canada to legislate, the Constitution as it has been interpreted by the Courts gives to it the power to spend from the Consolidated Revenue Fund on any object, providing the legislation authorizing the expenditures does not amount to a regulatory scheme falling within provincial powers. The constitutional basis for this spending power is to be found in Section 91 (3) of the B.N.A. Act, which gives the Parliament of Canada the power to raise money by any mode of taxation, and Section 91 (1A) which gives Parliament the right to make laws respecting public debt and property, the latter having been construed to include every kind of dominion asset, including the Consolidated Revenue Fund.

A judgment in the Supreme Court of Canada said of these provisions:

“ . . . Parliament, by properly framed legislation may raise money by taxation and dispose of its public property in any manner that it sees fit. As to the latter point, it is evident that the Dominion may grant sums of money to individuals or organizations and that the gift may be accompanied by such restrictions and conditions as Parliament may see fit to enact. It would then be open to the proposed recipient to decline the gift or to accept it subject to such conditions. As to the first point, it is also undoubted, I conceive, that Parliament, by properly framed legislation may raise money by taxation, and this may be done either generally or for the specific purpose of providing the funds wherewith to make grants either before or after the conferring of the benefit.”<sup>7</sup>

On appeal, the Privy Council stated the general principle in this way:

“That the Dominion may impose taxation for the purpose of creating a fund for special purposes, and may apply that fund for making contributions in the public interest to individuals, corporations or public authorities, could not as a general proposition be denied.”

The qualification of this general proposition was stated as follows:

“But assuming that the Dominion has collected by means of taxation a fund, it by no means follows that any legislation which disposes of it is necessarily within Dominion competence.

---

<sup>7</sup>Reference re Employment and Social Insurance Act, [1936] S.C.R. 427, Duff C. J. at p. 457.



En plus des compétences législatives que le Parlement canadien a reçues explicitement dans la constitution, l'interprétation judiciaire de l'A.A.N.B. a été à l'effet de lui permettre d'affecter les argents du Fonds du revenu consolidé à n'importe quelle fin, à condition que la mesure législative autorisant la dépense ne constitue pas une invasion des compétences provinciales. La justification constitutionnelle du pouvoir de dépenser se retrouve aux articles 91(3) et 91(1A) de l'A.A.N.B. Ces dispositions stipulent que le Parlement canadien peut effectuer «le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation»—91(3)—et qu'il est compétent pour légiférer relativement à «la dette et la propriété publiques»—91(1A)—, ce que l'on a interprété comme couvrant tous les biens du Dominion, y compris le Fonds du revenu consolidé.

Une décision de la Cour suprême du Canada a traité de ces dispositions en ces termes:

« . . . le Parlement peut, étant donné l'adoption de mesures législatives appropriées, prélever des impôts et disposer de la propriété publique comme il l'entend. Au sujet de ce dernier point, il est évident que le Dominion peut accorder des subventions à des individus ou à des organisations et que ce «bénéfice» peut être assorti de toutes les restrictions et/ou conditions que le Parlement pourrait vouloir exiger. La personne appelée au bénéfice pourrait l'accepter avec les conditions qui y sont accolées ou le refuser. Quant au premier point que nous avons mentionné, on ne peut, à notre avis, mettre en question le pouvoir qu'a le Parlement, au moyen de mesures législatives appropriées, de prélever des deniers en imposant les contribuables, que ce soit d'une façon générale ou dans l'intention avouée d'avoir les fonds requis pour donner des subventions et ce, avant ou après avoir accordé le bénéfice.»<sup>7</sup>

En appel, le Conseil privé a énoncé le principe général de la façon suivante:

«On ne peut nier que le Dominion ait compétence pour prélever des impôts dans le but de créer un fonds spécial, lequel fonds servirait à verser des subventions aux individus, aux corporations ou aux organismes publics, dans l'intérêt de toute la population.»

Ayant énoncé le principe général, le Conseil privé le faisait suivre des réserves suivantes:

«Le Dominion ayant perçu certaines sommes des contribuables au moyen d'impôts, il ne s'ensuit pas que toute mesure législative disposant de cet argent soit de la compétence du Parlement.

---

<sup>7</sup> In re: Employment and Social Insurance Act, (1936) R.C.S. 427—l'honorable juge Duff, p. 457.

It may still be legislation affecting the classes of subjects enumerated in s. 92, and, if so, would be *ultra vires*. In other words, Dominion legislation, even though it deals with Dominion property, may yet be so framed as to invade civil rights within the Province, or encroach upon the classes of subjects which are reserved to Provincial competence.”<sup>8</sup>

It cannot be said that there is universal agreement among constitutional lawyers in Canada as to the precise meaning of these and related decisions. Some argue that they mean Parliament may make conditional or unconditional grants for any purpose, even if the purpose falls within exclusive provincial legislative jurisdiction, providing only that the programme involved does not amount to legislation or regulation (see for example Bora Laskin and Gerard V. La Forest).<sup>9</sup> Others, such as Quebec’s Tremblay Commission, argue that the qualifications the Privy Council attached to the spending power mean that Parliament has no power to make grants of any kind in areas of exclusive provincial jurisdiction—even unconditional grants.<sup>10</sup> Others seem to suggest, when discussing federal grants to provincial governments, that Parliament might properly make unconditional grants to the provinces, but not conditional grants.<sup>11</sup>

In fact, there seems to have been little disposition on the part either of the federal or the provincial governments to seek further judicial clarification of the matter. Federal governments consistently have taken the position that Parliament’s power to spend is clear,<sup>12</sup> while provincial governments generally have limited themselves to criticism of the *use* of the spending power by Parliament—in particular to its use to start new federal-provincial shared-cost programmes, or to terminate old ones, without the consent of the provinces.<sup>13</sup> Only governments of Quebec have advanced the more general proposition that it was constitutionally improper for Parliament to use its spending power to make grants to persons or institutions or governments for purposes which fall within exclusive provincial jurisdiction.

---

<sup>8</sup> [1937] A.C. 355 at 366.

<sup>9</sup> Bora Laskin, *Canadian Constitutional Law* (Toronto: The Carswell Co. Ltd., 1966) p. 666; and Gerard V. La Forest, *The Allocation of Taxing Power under the Canadian Constitution* (Toronto: The Canadian Tax Foundation, 1967), pp. 36-41.

<sup>10</sup> *Report of the Royal Commission of Enquiry on Constitutional Problems*, 1956. Vol. II, pp. 217-223.

<sup>11</sup> See, for example, the reference in Jacques Dupont, “Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral: ‘A Dead Issue?’”, in *Cahiers de Droit* (Laval University), Volume 8, footnote 63.

<sup>12</sup> See in particular a speech by Prime Minister Louis St. Laurent in 1957. *Hansard*, January 29th, p. 754.

<sup>13</sup> See the Proceedings of Federal-Provincial and Dominion-Provincial Conferences of the past 10 or 15 years.



Il se peut que les mesures législatives en question se rattachent aux domaines qui sont énumérés à l'article 92. Si c'est le cas, ces mesures législatives seraient *ultra vires*. En d'autres mots, les mesures législatives du Dominion peuvent quant même être telles qu'elles se trouvent à empiéter sur les droits civils provinciaux ou à se rattacher aux domaines qui sont réservés exclusivement aux provinces.»<sup>8</sup>

On ne peut pas dire que tous les constitutionnalistes canadiens s'entendent sur la signification précise des décisions précitées et de celles qui y sont reliées. Certains sont d'avis que ces décisions signifient que le Parlement peut faire des versements conditionnels ou inconditionnels à quelque fin que ce soit, même s'il s'agit de quelque chose qui est de la compétence exclusive des provinces, à condition que le programme en question ne soit pas une mesure législative ou réglementaire. (Voir à ce sujet Bora Laskin et Gerard V. La Forest.)<sup>9</sup> D'autres, par exemple la Commission Tremblay (Québec), sont d'avis que les réserves énoncées par le Conseil privé lorsqu'il a traité du pouvoir de dépenser doivent être interprétées comme l'absence de tout pouvoir du Parlement de faire des versements relatifs aux domaines qui sont de la compétence exclusive des provinces (même s'il s'agit de versements inconditionnels).<sup>10</sup> Enfin, d'autres ont semblé vouloir dire, en parlant des versements fédéraux aux gouvernements provinciaux, que le Parlement peut faire des versements inconditionnels aux provinces, mais qu'il ne peut pas faire de versements conditionnels.<sup>11</sup>

En fait, les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas semblé particulièrement disposés à faire clarifier la question par les tribunaux. Les gouvernements fédéraux ont toujours soutenu que le pouvoir de dépenser du Parlement est clair<sup>12</sup> et les gouvernements provinciaux ont généralement limité leurs critiques à l'emploi fait par le Parlement de son pouvoir de dépenser (surtout lorsqu'il s'agissait de mettre sur pied de nouveaux programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés ou de mettre fin à des programmes existants, sans d'abord rechercher l'approbation des provinces).<sup>13</sup> Seuls les gouvernements du Québec ont adopté une position plus générale en disant que le Parlement n'était pas habilité par la constitution à faire des versements à des personnes, des organisations ou des gouvernements, à des fins qui sont de la compétence exclusive des provinces.

<sup>8</sup> (1937) A.C. 355 p. 366.

<sup>9</sup> Bora Laskin, *Canadian Constitutional Law* (Toronto, The Carswell Co. Ltd., 1966) p. 666; et Gerard V. La Forest, *The Allocation of Taxing Power under the Canadian Constitution* (Toronto, l'Association canadienne d'études fiscales, 1967), pp. 36 à 41.

<sup>10</sup> *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les questions constitutionnelles*, 1956. Vol. II, pp. 217 à 223.

<sup>11</sup> Voir, par exemple, la référence à ce sujet dans «Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral: A Dead Issue?», *Cahiers de Droit* (Université Laval), Volume 8, note 63.

<sup>12</sup> Voir surtout un discours prononcé en 1957 par le très honorable Louis St-Laurent, premier ministre du Canada. *Hansard*, le 29 janvier 1957, p. 754.

<sup>13</sup> Voir les délibérations des conférences fédérales-provinciales depuis une quinzaine d'années.

## **The Spending Power and Federal-Provincial Programmes: Provincial Government Criticisms**

The governments of the provinces have advanced three criticisms of Parliament for its use of the spending power to establish new federal-provincial programmes:

- (1) That the Government and the Parliament of Canada are deciding, without the formal participation of the provinces in such decisions, as to when federal-provincial programmes ought to be started.
- (2) That shared-cost programmes force upon provincial governments changes in their priorities.
- (3) That "taxation without benefit" occurs when the citizens of a province whose provincial government has refused to participate in a shared-cost programme are required to pay the federal taxes which finance the federal share of the programme.

Each of these criticisms is examined in the paragraphs which follow.

*Provincial participation in the decision to establish shared-cost programmes.* It is argued by many provincial governments that the Government of Canada ought not to, or perhaps ought not even have the right to, initiate, change or terminate shared-cost programmes without first obtaining some kind of consensus among provincial governments in favour of doing so. The rationale for this argument is essentially this: where exclusive provincial jurisdiction is involved, federal-provincial shared-cost programmes can only be established and operated by the provinces; therefore, the Government of Canada ought not to proceed with any plan to contribute to such programmes without first obtaining some kind of agreement from among the provinces. (The counter-argument has been that no provincial government is constitutionally obliged to enter into shared-cost agreements with the Government of Canada; and that what really is being criticized, therefore, is the political pressure which is imposed upon provincial ministers to participate in Canada-wide programmes.)

*Provincial priorities.* Secondly, the provincial governments point out that, because they feel obliged to enter into new federal-provincial shared-cost programmes, they are forced to alter their spending and taxing priorities. Moreover, because shared-cost programmes cost the provinces only 50 cents for each dollar they spend (the usual ratio), there is a greater incentive to allocate provincial funds toward these as opposed to purely provincial programmes, and a smaller incentive to economize in administering them. (The response to this argument has been that the very purpose of shared-cost



## **Le pouvoir de dépenser et les programmes fédéraux-provinciaux: critiques formulées par les gouvernements provinciaux**

Les gouvernements provinciaux ont présenté trois critiques de l'emploi fait par le Parlement de son pouvoir de dépenser pour mettre sur pied des programmes fédéraux-provinciaux:

- 1) Le gouvernement et le Parlement canadiens décident de la mise sur pied des programmes fédéraux-provinciaux sans qu'il y ait une participation officielle des gouvernements provinciaux au processus de décision.
- 2) Les programmes à frais partagés obligent les gouvernements provinciaux à modifier leurs priorités.
- 3) Les citoyens d'une province qui a refusé de participer à un programme à frais partagés se trouvent frappés d'une «*imposition sans contrepartie*» parce qu'ils doivent quand même payer les impôts qui servent à financer le programme en question.

Ces critiques sont examinées tour à tour dans les paragraphes qui suivent.

*La participation provinciale aux décisions visant la mise sur pied des programmes à frais partagés.* Plusieurs gouvernements provinciaux sont d'avis que le gouvernement canadien ne devrait pas mettre sur pied, changer ou mettre fin à un programme à frais partagés sans d'abord avoir obtenu un accord général des provinces à cet effet. (On dit même que le gouvernement fédéral ne devrait pas jouir de ce droit.) Cette thèse est justifiée de la façon suivante: lorsqu'il s'agit d'un domaine qui ressort exclusivement à la compétence provinciale, les programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés ne peuvent être mis sur pied et administrés que par les provinces. Il s'ensuit que le gouvernement canadien ne devrait faire aucune contribution à de tels programmes sans qu'il ne soit d'abord intervenu un certain accord entre les provinces. (A l'encontre de cette thèse, on a soutenu que les gouvernements provinciaux ne sont pas obligés constitutionnellement de participer avec le gouvernement canadien à des programmes à frais partagés. Ce qui est visé par les critiques provinciaux, ce sont les pressions de nature politique qui s'exercent sur les ministres provinciaux pour les obliger à participer aux programmes conçus pour tout le pays.)

*Les priorités provinciales.* En deuxième lieu, les gouvernements provinciaux déclarent qu'étant donné qu'ils se sentent obligés de participer aux programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés mis sur pied, ils doivent modifier leurs priorités dans les domaines de l'imposition et des dépenses provinciales. De plus, étant donné que les programmes à frais partagés n'exigent de la province qu'une dépense de 50c pour chaque dollar investi (proportion habituellement adoptée), il s'ensuit qu'il y a une tendance normale à y placer plus de fonds provinciaux que dans les programmes purement

measures is to achieve a country-wide priority for certain programmes, and that in the absence of some such vehicle common priorities across Canada would be highly unlikely.)

*"Taxation Without Benefit"*. Thirdly, some provincial governments are arguing that their citizens ought not to be forced to contribute toward the federal share of shared-cost programmes which do not operate in their province, by reason of the decision of their provincial government. Alternatively, it is argued, the federal government ought to pay over to the provincial government the equivalent of what the taxpayers in the province are contributing toward the federal share of the programme, or the equivalent of what they would have received in benefits had the province embarked upon the programme. (The counter-argument has been that the taxpayers of each province are represented in Parliament as well as in provincial legislatures, and that they have participated, through their M.P.'s and their Senators, in Parliament's decision to offer to spend from the Consolidated Revenue Fund for the purpose of contributing toward new shared-cost programmes.)

### **The Spending Power and Payments to Persons and Institutions**

In addition to the arguments which are made concerning federal-provincial shared-cost programmes, the Government of Quebec, as has been noted, has generally argued against the use by the Parliament of Canada of its spending power for the purpose of making payments to persons and institutions. The rationale for this position is different, generally speaking, than that concerning shared-cost programmes. New provincial programmes are not required as a consequence of federal payments to persons or institutions; at most adaptations might be called for in the related federal and provincial programmes to achieve the best results for the citizen. Provincial government priorities remain unaffected; again the most which might be called for would be programme adaptation (usually involving reduced obligations on the provincial treasury). Finally "taxation without benefit" does not occur.

The argument against federal grants to persons and institutions is based more upon a particular approach to the Constitution, and upon what might be called "the case for programme integration". The constitutional argument is straightforward: Parliament ought not to have the power to spend except



provinciaux et à se préoccuper beaucoup moins des frais occasionnés par l'administration de tels programmes. (On a répondu à ceci que c'est justement là le but des programmes à frais partagés que d'assurer une priorité à certaines mesures nationales. A défaut de telles ententes il est douteux que l'on ait jamais pu faire accepter les mêmes priorités par toutes les provinces au Canada.)

*L'«imposition sans contrepartie».* En troisième lieu, certains gouvernements provinciaux sont d'avis que leurs contribuables ne devraient pas avoir à participer aux dépenses fédérales contractées en vertu d'un programme à frais partagés dont ils ne retirent aucun bénéfice lorsque le gouvernement de leur province a décidé de ne pas y participer. Dans ces cas, on demande au gouvernement fédéral de verser au gouvernement provincial en cause une somme équivalente aux contributions que les contribuables de la province doivent verser au gouvernement fédéral en vertu de ce programme. A défaut de ceci, on demande que le gouvernement fédéral verse au gouvernement provincial une somme équivalente au bénéfice que la province aurait reçu si elle avait accepté de participer au programme. (A l'encontre de cette thèse, on a soutenu que les contribuables des provinces sont représentés au Parlement canadien et qu'ils ont participé—par l'entremise de leurs députés et sénateurs—au processus de décision qui a mené le Parlement à affecter certaines sommes, prélevées sur le Fonds du revenu consolidé, à de nouveaux programmes à frais partagés.)

### **Le pouvoir fédéral de dépenser et les subventions aux individus et aux organisations**

En plus des critiques dont nous avons fait état, le gouvernement du Québec s'est habituellement opposé à l'emploi que le Parlement du Canada a fait de son pouvoir de dépenser pour faire des versements aux individus et aux organisations. La justification de cette thèse n'est pas la même que celle qui est généralement employée au sujet des programmes à frais partagés. Les versements fédéraux aux individus et aux organisations n'exigent aucune action de la part des gouvernements provinciaux; tout au plus doit-on modifier quelque peu les programmes fédéraux et provinciaux connexes afin d'avantager les citoyens dans la plus grande mesure du possible. Les priorités provinciales ne sont aucunement affectées par de tels versements; ici aussi il ne s'agit que de certaines adaptations aux programmes (ayant généralement pour résultat de diminuer la responsabilité du trésor provincial dans le domaine en question). Enfin, ces versements ne donnent pas lieu à une «imposition sans contrepartie».

La thèse présentée à l'encontre des versements fédéraux aux individus et aux organisations se fonde surtout sur un mode d'interprétation de la constitution et sur le «besoin d'une politique intégrée». La thèse constitutionnelle est facile à saisir: le Parlement ne devrait pouvoir dépenser que dans les

where it has a specific power to regulate. The programme argument is that a single authority is better able to integrate different programmes in the same or related fields—for example income redistribution and social security—than are two authorities. Further, the single authority, if it is the provincial government, would be able to adapt every programme to the specific demographic, income and regional structure of the province, without taking into account the situation in the rest of the country. This approach is based on the assumption, of course, that a province would be put in the financial position, by Parliament, of being able to finance the federal programmes it took over, including, if it were a lower income province, higher equalization payments.

It is not possible to enter into a discussion of this particular proposition without considering the whole of the structure of Canadian federalism, including the totality of the distribution of powers. There are two reasons for this. First, programmes which involve payments to persons and institutions and which are excluded from Parliament's jurisdiction under the propositions submitted by the Government of Quebec, include income redistribution measures, possibly certain economic development programmes, contributions to Canada's cultural development, and research and technological development measures—all of which the Government of Canada considers to be important powers of Parliament. This view was advanced by the federal government at the first meeting of the Constitutional Conference, when it was argued that Parliament ought to retain explicit powers in these fields. Secondly, to achieve the programme and fiscal transfers called for in the Quebec propositions relating to these matters would be to weaken very substantially the powers of Parliament across the country, or to call for special status for the National Assembly of Quebec. In either case the structure of Canadian federalism would be fundamentally altered. For these reasons the Government of Canada does not believe it would be appropriate to discuss the Quebec propositions concerning federal payments to persons and institutions until all propositions concerning the distribution of powers have been received by the Secretariat of the Constitutional Conference, and until their effect upon the structure of Canadian federalism has been fully evaluated by all governments.

### **Federal Contributions to Provincial Programmes: The Rationale for the Spending Power**

The case for a federal spending power for the purpose of enabling Parliament to contribute toward provincial programmes in fields of provincial jurisdiction is to be found in the very nature of the modern federal state—in its economic and technological interdependence, in the interdependence of the policies of its several governments, and in the sense of



domaines qui sont de sa compétence législative. L'autre aspect de la thèse veut qu'il soit préférable de charger un seul gouvernement de la planification des programmes dans un domaine précis ou dans certains domaines connexes, par exemple, la redistribution du revenu et la sécurité sociale. Ce gouvernement, si c'était le gouvernement provincial, serait en mesure d'adapter chaque programme aux structures particulières de la province en question (démographie, revenu, problèmes régionaux) étant donné qu'il n'a pas besoin de tenir compte des conditions qui prévalent dans le reste du pays. Évidemment, cette thèse présuppose que la province recevrait du Parlement canadien les moyens de financer les programmes fédéraux qu'elle devrait absorber, y compris, s'il s'agit d'une province à faible revenu, des versements de péréquation plus importants.

Il n'est pas possible de porter la discussion sur ce terrain sans mettre en cause la structure même du fédéralisme canadien, y compris tout le domaine de la répartition des compétences. Cette assertion peut être justifiée de deux façons. Premièrement, les programmes qui consistent en versements aux individus et aux organisations qui ne seraient plus de la compétence du Parlement canadien aux termes de la proposition du gouvernement du Québec couvrent les domaines suivants: la répartition des revenus, le développement économique (dans certains cas), la recherche et le développement technologique. Or, ce sont là des compétences que le gouvernement du Canada considère être parmi les plus importantes de celles qui sont attribuées au Parlement canadien. Ce point de vue a été défendu par le gouvernement fédéral à la première réunion de la Conférence constitutionnelle, celui-ci étant d'avis que le Parlement canadien devait continuer à être compétent pour agir dans ces domaines. Deuxièmement, les transferts fiscaux et autres, impliqués par l'adoption du point de vue du Québec dans ce domaine amèneraient un affaiblissement sensible des pouvoirs du Parlement dans l'ensemble du pays, ainsi qu'un statut particulier pour l'Assemblée nationale du Québec. De toute façon, la structure même du fédéralisme canadien en serait profondément modifiée. Pour toutes ces raisons, le gouvernement du Canada est d'avis qu'il ne serait pas normal que l'on aborde la discussion des propositions québécoises relatives aux versements aux individus et aux organisations avant que toutes les propositions relatives à la répartition des compétences aient été envoyées au Secrétariat de la Conférence constitutionnelle et que tous les gouvernements aient pu évaluer leur impact sur la structure du fédéralisme canadien.

### **Contributions fédérales aux programmes provinciaux: la justification du pouvoir de dépenser**

La justification d'un pouvoir fédéral de dépenser permettant au Parlement de contribuer à des programmes provinciaux dans des domaines qui sont de compétence provinciale se rattache à deux facteurs: d'abord, ce pouvoir se rattache à la nature même d'un État industriel moderne—interdépendance économique et technologique, interdépendance des politiques des

community which moves its residents to contribute to the well-being of residents in other parts of the federation. To understand these characteristics of an industrialized, Twentieth Century federal state is to understand the rationale for the spending power of the Parliament of Canada.

**The Interdependence of the Modern State**—The modern industrial state is so interdependent, particularly in technological and economic terms, and its population is so mobile, that it has become quite impossible to think of government policies and programmes as affecting only the people within the jurisdiction of the particular government responsible for those policies. There are benefits which flow to the people of the whole of Canada from certain of the services of provincial governments, when such services take into account national as well as provincial interests, and there are costs which are borne by the people of the whole or of parts of Canada when the programmes of a particular province fail to take into account the extra-provincial effects. The effectiveness of pollution control, for example, affects the people of neighbouring provinces; provincial educational systems contribute to or fail to advance the economic growth of Canada as a whole; and the equality of opportunity across the country, or the lack of it, affects the well-being of Canadians generally. Moreover the mobility of Canadians—increasing year by year—itself creates a kind of interdependence: a person in almost any part of Canada, accustomed to the expectation that he or his children will sooner or later move to other parts of the country, develops an interest in the public services in other provinces as well as the services of his own province—the obvious examples being hospital and medical care.

The extra-provincial or national effects of certain provincial public services would pose no problem if the interests of each individual province always coincided with the interests of other provinces and of the country as a whole. In such a simplified state, a provincial government would automatically be serving the national interest when it was doing its job of serving the provincial interest. But this is not always the case. And when it is not—where provincial interests would be better served by one kind of programme and the national interest by another—the provincial legislature which does its job of meeting the needs of its constituents will not be meeting the potential needs of other Canadians. There is nothing new or unusual about this: the problem of differences between the interests of the “provincial constituency” and those of the “national constituency” has been very real in the history of Canadian federalism, as indeed it has been in the history of other federations. Only a few examples need be given to illustrate this problem—some of which have involved the use of Parliament’s spending power and some of which have not.

divers gouvernements; deuxièmement, il se rattache à l'esprit communautaire qui fait que les résidents d'une partie d'un pays veulent contribuer au bien-être des résidents des autres parties du pays. Si l'on comprend ces aspects de l'État fédéral industrialisé et moderne, on comprendra la justification du pouvoir de dépenser du Parlement canadien.

**L'interdépendance de l'État moderne**—Les diverses parties d'un État industriel moderne sont si interdépendantes, surtout dans les domaines technologique et économique, et sa population a une si grande mobilité qu'il est devenu absolument impossible de concevoir les politiques et les programmes gouvernementaux comme affectant seulement les personnes qui ressortissent à la compétence du gouvernement qui met sur pied les programmes et les politiques en question. On bénéficie parfois partout au Canada de certains services fournis par les gouvernements provinciaux. Ceci se produit chaque fois que lesdits services tiennent compte de l'intérêt national en plus de tenir compte des intérêts provinciaux. La population du Canada, ou une partie de celle-ci, doit supporter certains frais lorsque les programmes d'une province ne tiennent pas compte des répercussions inter-provinciales. Par exemple: l'efficacité du contrôle de la pollution dans une province affecte les résidents des provinces voisines; les systèmes d'éducation provinciaux stimulent ou manquent d'avancer la croissance économique du Canada tout entier; et, l'équivalence des perspectives d'avenir à travers le pays, ou son défaut, affecte le bien-être de tous les Canadiens. De plus, la mobilité des Canadiens est de plus en plus évidente, ce qui en soi crée une certaine interdépendance. Un résident de l'une ou l'autre des régions du Canada, qui s'habitue à penser qu'il déménagera tôt ou tard ailleurs (ou que ses enfants le feront) s'intéressera aux services publics des autres provinces, en plus de ceux qui sont fournis par la province où il habite. Les meilleurs exemples de ceci sont les services hospitaliers et les services médicaux.

Les effets extra-provinciaux ou nationaux de certains services publics provinciaux ne créeraient aucune difficulté si les intérêts d'une province donnée correspondaient toujours aux intérêts des autres provinces et du Canada tout entier. Étant donné une situation aussi simple, le gouvernement provincial, en se déchargeant de ses responsabilités vis-à-vis l'intérêt provincial, servirait automatiquement l'intérêt de la nation. Toutefois, ceci n'est pas toujours vrai. Lorsque cette situation n'existe pas, c'est-à-dire lorsque les intérêts provinciaux exigent un programme et l'intérêt national un autre, l'Assemblée législative qui répond aux besoins de ses ressortissants ne satisfera pas aux besoins des autres Canadiens. Il n'y a rien de neuf ou même de surprenant ici. L'histoire du fédéralisme canadien, ainsi que celui de plusieurs autres fédérations, démontre que la différence qui existe entre les intérêts du «milieu provincial» et ceux du «milieu national» ont donné lieu à des problèmes très réels. Il suffit de donner quelques exemples (certains impliquant le pouvoir fédéral de dépenser et d'autres ne l'impliquant pas).



First, the *terms of reference* by which a provincial government is guided differ necessarily from those which the Government of Canada must take into account. The criteria which are used by the provinces and their municipalities in determining the amount they will borrow each year, for example, are necessarily different than those employed by the Government of Canada. The provinces and municipalities are guided by their views as to the proportion of capital expenditures they think ought to be borne by present as opposed to future generations, their judgment as to the amount which can be borrowed in different capital markets, and the needs of their respective economies. The Government of Canada is guided, on the other hand, by its judgment as to the total demands which are likely to be placed upon the supply of resources and capital in the economy as a whole, including those by the provinces and municipalities, the desirable balance between fiscal and monetary policy, and other related considerations. The harmonization of fiscal and financial policies of governments, therefore, in the interest of the national as well as of regional economies, requires some vehicle for bringing the national perspective to the attention of the provinces, and vice versa. (It is for this purpose, among others, that the Ministers of Finance and Provincial Treasurers meet each year before their annual budgets are completed.)

Secondly, the *priorities* imposed upon provincial governments by their constituencies are almost certain to be different, in some measure, to the priorities which might be suggested by the needs of the "national constituency". For example, the transportation requirements of the people of most if not all provinces suggest naturally that intra-provincial roads and streets should take precedence over inter-provincial highways. It is scarcely surprising, therefore, that the Trans-Canada Highway was built as a result of a federal-provincial programme under which provincial governments were able to meet a national need without foregoing unduly their local priorities.

Thirdly, the *objectives of provincial policies and programmes* are naturally directed more to the needs and the interests of the provincial constituency than to those of the national constituency. French is not required as a second language in many provinces of Canada, for example, and it is not surprising therefore that it has not been taught as a living language in the schools of these provinces. Yet it is in the interest of the country as a whole that English-speaking Canadians receive an adequate "base" in the nation's other language, and in particular it is in the interest of the young people who leave English-speaking areas to go to areas and jobs where both languages are required or are desirable, that they have such a "base".

Premièrement, *les termes de référence* qui guident les mesures d'un gouvernement provincial sont nécessairement très différents de ceux dont le gouvernement canadien doit tenir compte. Prenons, par exemple, les critères que l'on emploie pour fixer le total des emprunts pour une année. Les critères qui guident les gouvernements provinciaux et leurs municipalités sont forcément différents de ceux qui sont employés par le gouvernement du Canada. Les provinces et leurs municipalités se fondent ordinairement sur les critères suivants: la proportion des dépenses en immobilisations qui devrait être défrayée par les contribuables actuels (le reste étant une hypothèque sur l'avenir); les sommes qui peuvent raisonnablement être empruntées sur les marchés de capitaux; et, les besoins de leurs économies respectives. De son côté, le gouvernement du Canada a ses propres critères: la somme des exigences qui vont probablement grever la totalité des ressources et des capitaux au Canada (compte tenu des besoins des provinces et des municipalités); l'équilibre à maintenir entre la politique fiscale et la politique monétaire; et, un certain nombre de considérations connexes. L'alignement des politiques fiscales et financières des divers gouvernements intéresse l'économie des régions autant que l'économie nationale. Par conséquent, il faut des mécanismes qui permettent de faire connaître aux provinces les perspectives du pays tout entier et de faire savoir au gouvernement du Canada quelles sont les perspectives provinciales. (C'est là une des raisons pour lesquelles les ministres des Finances fédéral et provinciaux se réunissent chaque année avant de mettre la dernière main à la rédaction de leurs budgets.)

Deuxièmement, *les priorités* qui sont dictées aux gouvernements provinciaux par les besoins du «milieu provincial» sont à peu près toujours différentes de celles qui ressortent des besoins du «milieu national». Pour ne prendre qu'un exemple, la plupart des provinces accorderaient naturellement une plus grande priorité au réseau routier provincial qu'aux routes interprovinciales, ce qui est normal. En conséquence, il n'est pas surprenant de constater que la route transcanadienne est le résultat d'un programme fédéral-provincial qui a permis aux provinces de satisfaire à un besoin national sans toutefois devoir abandonner leurs propres priorités.

Troisièmement, le *but des politiques et des programmes provinciaux* est d'abord la satisfaction des besoins du milieu provincial (qui, à ce niveau, ont préséance sur les besoins du milieu national). Par exemple, la connaissance du français n'est pas nécessaire dans bon nombre de provinces canadiennes. Il n'est donc pas surprenant que, dans ces provinces, la langue française n'ait pas jusqu'ici été enseignée comme une langue vivante. Il y va pourtant de l'intérêt national que les Canadiens de langue anglaise aient une bonne connaissance du français. Ceci intéresse surtout les jeunes qui voudraient partir d'une région anglophone pour aller s'installer dans une région où la connaissance des deux langues est nécessaire ou souhaitable.

Fourthly, the *consequences of provincial policies* must be judged by politicians largely in terms of their provincial constituency. Provincial industrial development programmes, for example, are designed primarily to increase the rate of growth of the economy of the individual provinces. Their extra-provincial consequences—in terms either of their effect upon the efficient allocation of labour and capital in the economy as a whole, or in terms of their impact on development programmes in other provinces—are understandably a second rather than a first consideration in the decision-making process. Another example could be given in the municipal field: each urban municipality tends to establish its own building codes, under the authority delegated to it by the province, in terms of its own local interests or objectives. But taken together, a multiplicity of municipal building codes increases considerably the cost of housing in Canada.

This point is perhaps best illustrated by considering the *national consequences of inaction* on the part of some or all provinces. To take an extreme, if one or more provinces were to provide, for whatever reason, quite inadequate education, health and housing services, the rest of the country could be expected sooner or later to bear some of the “cost” of this inaction. A larger proportion of the labour force in those provinces would tend to be unemployed, the capacity of people to seek employment opportunities in areas where jobs were available would be more limited, and income would tend to be lower. In consequence the nation as a whole would be called upon to redistribute income to the people of those provinces, to provide equalization payments to their provincial governments, and to contribute to the economic development of the regions or areas involved.

The essential difference between the influences which enter into provincial decision-making and those which are a proper part of national decision-making is clearest when considering *the costs and benefits of providing services*. Provincial governments cannot be expected to assume unduly heavy burdens, or to impose upon their taxpayers considerably higher costs, for the purpose of providing benefits to other provinces or their residents. Pollution control and technical education are the most obvious examples. The governments of upstream provinces are not likely to be disposed to impose very heavy burdens upon their municipalities and industries where the benefits of pollution control will be felt largely in a neighbouring province. Nor will a largely agricultural province be likely to initiate expensive technical and professional training courses, the graduates of which can only be employed in manufacturing enterprises. It might have been expected, therefore, that federal-provincial programmes such as the Technical and Vocational Training Agreements, under which the whole of Canada



Quatrièmement, *les conséquences des politiques provinciales* sont envisagées surtout en fonction du milieu provincial. Les programmes visant le développement de l'industrie, pour ne donner que cet exemple, ont pour but d'accroître le taux de croissance de la province qui les administre. Il est normal que les conséquences extra-provinciales de ces programmes (répartition nationale de la main-d'œuvre et des capitaux, impact des programmes d'une province sur ceux d'une autre province) ne sont étudiées qu'en second lieu lorsqu'il s'agit de prendre des décisions dans ce domaine. On pourrait prendre un autre exemple dans le domaine municipal. Chaque municipalité urbaine a tendance à adopter sa propre réglementation dans le domaine de la construction (compétence provinciale déléguée) afin de satisfaire à certains besoins locaux. Le résultat de cette réglementation disparate a été une augmentation considérable des frais de construction des habitations domiciliaires au Canada.

Notre point de vue sera probablement encore plus clair si l'on s'arrête à considérer *les conséquences nationales du défaut d'agir* d'un ou de plusieurs gouvernements provinciaux. Prenons une situation absurde: supposons qu'une ou plusieurs provinces, quelles que soient leurs raisons, ne fournissent pas à leurs contribuables ce que l'on pourrait considérer comme un minimum acceptable de services dans les domaines de l'éducation, de la santé et du logement. Il est évident que le pays tout entier aurait éventuellement à payer le prix de telles carences. Dans les provinces en question, il y aurait un taux de chômage plus élevé et un revenu per capita inférieur à la moyenne. Les résidents de ces provinces verraient leur capacité d'obtenir un meilleur emploi ailleurs au pays restreinte par les carences de leur éducation. La nation tout entière serait donc obligée de verser un supplément de revenu aux résidents de ces provinces, des paiements de péréquation aux gouvernements provinciaux en cause, ainsi que de contribuer au développement économique de ces régions.

On peut saisir la différence entre ce qui motive les décisions provinciales et ce qui motive les décisions nationales en examinant *la question du coût et des bénéfices dans le domaine des services publics*. On ne peut s'attendre à ce qu'un gouvernement provincial accepte un fardeau disproportionné et le fasse absorber par ses contribuables, dans le seul but d'accorder certains bénéfices à une autre province ou aux personnes domiciliées dans une autre province. Les deux exemples les plus frappants de ceci sont le contrôle de la pollution et l'enseignement technique. Une province où les grands cours d'eau prennent leur source ne sera probablement pas prête à obliger ses municipalités et ses industries à prendre des précautions coûteuses si le contrôle de la pollution sera surtout au profit d'une province voisine. On ne peut s'attendre non plus à ce qu'une province dominée par des préoccupations agricoles mette sur pied un programme coûteux dans le domaine de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, étant donné que les gradués d'un tel système ne peuvent déboucher que sur

bore a part of the cost of the training facilities, would be the vehicle for initiating technical and vocational training institutes across the country.

**The Interdependence of Government Policies**—A further reason for shared-cost programmes, in addition to the “national interest” coming to attach to certain provincial programmes, is the need for some vehicle for harmonizing programmes where “mixed” federal and provincial jurisdiction is involved. However clear and however tidy the division of legislative powers, the complexity of today’s society and the scale of government activity will inevitably result in both orders of government having an impact upon certain public policy problems. Again, this phenomenon is not unique to Canada: it is common to all federations. Urban development provides a good example. The provinces are responsible for establishing and regulating municipal government; but the Parliament of Canada has jurisdiction over rail and air transport and over harbour facilities, and the Government of Canada, including its Crown agencies, is a leading “resident” of most of Canada’s urban centres. Moreover, the exercise by the Government of Canada of its responsibilities for certain economic policies, including credit policies, has an important influence upon housing and municipal development. In these circumstances there must be some vehicle by which the provinces can influence the federal government in the exercise of its jurisdiction and vice versa. Federal-provincial shared-cost programmes are one such vehicle.

*Technological change* over the years to come can be expected to increase rather than decrease the interdependence of federal and provincial policies and programmes. Health care, to take one example, is less and less a matter which can be identified with small defined local areas. Certain highly specialized and expensive facilities serve whole regions, if not the whole of Canada. And medical records—even diagnostic techniques—are increasingly coming to involve computer technology and communications facilities which are national rather than local in scope. The Constitution must be flexible enough to enable Canada’s governments to adapt to changes such as this: to eliminate the possibility of federal-provincial shared-cost programmes would be to move in the opposite direction.

**The Sense of Community in a United Country**—The sense of community that exists in Canada provides the third essential reason for a federal spending power. Canadians everywhere now feel a sufficient sense of responsibility for their compatriots in other parts of the country that

l'industrie manufacturière. On pouvait donc s'attendre à ce que ce soit par l'entremise d'un programme fédéral-provincial, tel le programme de formation technique et professionnelle, financé par toute la nation, que l'on ait réussi à stimuler la création d'écoles techniques et professionnelles d'un bout à l'autre du pays.

**L'interdépendance des politiques gouvernementales**—En plus de l'«intérêt national» que l'on peut rattacher à certains programmes provinciaux, il y a aussi le besoin d'avoir un système pour concilier les programmes dans les domaines où les compétences fédérales et provinciales sont conjointes. C'est là une autre justification de l'existence des programmes à frais partagés. Même si l'on avait une répartition claire et nette des compétences législatives, la complexité de la société moderne et l'importance de l'activité gouvernementale feraient que les deux ordres de gouvernement seraient en mesure d'influencer les grandes politiques du pays. Encore une fois, c'est un problème auquel toutes les fédérations, y compris le Canada, doivent faire face.

Prenons, par exemple, la question du développement urbain. Les provinces sont compétentes dans le domaine municipal. De son côté, le Parlement canadien a compétence dans les domaines suivants: trafic ferroviaire, trafic aérien, ports, et ainsi de suite. De plus, le gouvernement canadien et les sociétés de la couronne sont parmi les «résidents» les plus en vue dans tous les grands centres urbains. La mise en œuvre par le gouvernement canadien de ses responsabilités constitutionnelles au niveau de la politique économique, y compris le crédit, peut influencer de façon décisive le développement municipal et la construction domiciliaire. Étant donné ceci, il faut trouver les moyens nécessaires pour que les deux ordres de gouvernement puissent s'influencer l'un l'autre dans l'exercice de leurs compétences. Les programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés ont été utilisés à cette fin.

*L'évolution de la technologie* va probablement venir accentuer l'interdépendance des politiques et des programmes des deux ordres de gouvernement. Les services de santé, pour ne citer que cet exemple, sont de moins en moins facilement restreints à des régions spécifiques. Certaines installations hautement spécialisées (et fort coûteuses) desservent plusieurs provinces et souvent le Canada tout entier. Les archives médicales et les techniques diagnostiques sont de plus en plus tributaires de l'emploi de cerveaux électroniques et de systèmes de communications qui sont d'envergure nationale. La constitution canadienne doit être assez souple pour permettre l'adaptation à de tels changements. L'élimination de toute possibilité d'avoir des programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés serait un geste rétrograde dans un tel contexte.

**L'esprit communautaire dans un pays uni**—La troisième raison essentielle de l'existence du pouvoir fédéral de dépenser se rattache à l'esprit communautaire que l'on trouve au Canada. Tous les Canadiens se sentent maintenant responsables de leurs compatriotes des autres régions du pays et ils



they are prepared to contribute to their well-being. They do so in a great many ways, the principal of which will always be income redistribution payments directly to the people of other parts of Canada. But one of the most important ways of giving expression to this concern is by the provision to every citizen, wherever he lives, of adequate levels of public services—in particular of health, welfare and education services. Again, some vehicle is required by which Canadians can achieve this goal—by which the “national interest” in the level of general provincial public services or of a particular public service can be expressed.

**The Spending Power and Other Aspects of the Constitution**—It can be argued that the Constitution should be contrived so as to avoid any need for a spending power—that each government ought to have the revenue sources it needs to finance its spending requirements without federal assistance, and further that where the national interest comes to attach to a certain matter within provincial jurisdiction the Constitution ought to be amended to transfer that matter to federal jurisdiction. The difficulty with this “tidy” approach to federalism is that it does not accord with the realities of a Twentieth Century state.

It is quite true that in the ideal state provincial governments ought to have access to enough tax fields that they themselves can discharge their responsibilities. But in fact the tax-raising potential of Canada’s provinces differs very markedly across Canada, because of the differing levels of income and economic activity in the country. One percentage point of personal income tax, for example, yields about \$3.14 per capita in Ontario, \$2.98 in British Columbia, \$2.21 in Quebec, \$1.89 in Saskatchewan, \$1.27 in New Brunswick and 91 cents in Prince Edward Island (1968-69 figures). Similarly one point of corporation income tax yields \$3.40 per capita in Ontario, \$3.29 in British Columbia, \$2.39 in Quebec, \$1.82 in Saskatchewan, \$1.38 in New Brunswick and \$1.00 in Prince Edward Island. It is evident from these figures that federal grants to the lower income provinces are essential if these provinces are to provide adequate levels of public services at levels of taxation which are not too far out of line with those in the higher income provinces.

It is also true, to deal with the second argument, that when technological, economic and social changes have the effect of transforming a purely local or provincial matter into a national or quasi-national one, it can be argued that the Constitution should be amended to give Parliament jurisdiction. This is obviously valid where the change is so marked as to warrant giving one order of government full legislative jurisdiction where it had none before. But this “either-or” approach—either it is federal jurisdiction or it is not—does not meet the situations so prevalent in today’s society, where there is a valid national interest in certain provincial problems or

sont prêts à contribuer à leur bien-être. Cette contribution s'exprime de bien des façons mais la plus importante sera toujours la redistribution des revenus au moyen de versements aux individus. Une des façons les plus importantes d'exprimer cette responsabilité est de mettre à la disposition de tous les citoyens, quel que soit leur domicile, des services publics satisfaisants (surtout dans les domaines de la santé, du bien-être et de l'éducation). Encore une fois, il faut un mécanisme par lequel les Canadiens peuvent atteindre ce but et par lequel l'intérêt national vis-à-vis les services publics provinciaux, ou l'un d'entre eux, peut être manifesté.

**Le pouvoir de dépenser et les autres aspects de la constitution**—On pourrait soutenir que la constitution devrait être rédigée de façon à éliminer le besoin d'un pouvoir de dépenser, chaque gouvernement ayant les sources de revenu nécessaires pour défrayer le coût de ses programmes sans aide fédérale. De plus, on pourrait dire que chaque fois qu'une question d'intérêt local se transforme en une question d'intérêt national la constitution pourrait être modifiée afin de donner compétence au Parlement dans ce domaine. Le problème inhérent à cette façon d'aborder le fédéralisme est qu'elle ne répond pas aux réalités auxquelles les États doivent faire face au vingtième siècle.

Il est vrai que, idéalement, les gouvernements provinciaux devraient avoir accès aux champs d'imposition de façon à pouvoir satisfaire eux-mêmes à leurs responsabilités. En fait, le potentiel d'imposition des provinces varie considérablement d'un bout à l'autre du Canada étant donné les différents niveaux de revenus et d'activité économique. Par exemple, un point d'impôt sur le revenu des particuliers rapporte les sommes suivantes, per capita: \$3.14 en Ontario; \$2.98 en Colombie-Britannique; \$2.21 au Québec; \$1.89 en Saskatchewan; \$1.27 au Nouveau-Brunswick; et \$0.91 à l'Île-du-Prince-Édouard (en 1968-1969). Un point d'impôt sur le revenu des sociétés rapporte les sommes suivantes, per capita: \$3.40 en Ontario; \$3.29 en Colombie-Britannique; \$2.39 au Québec; \$1.82 en Saskatchewan; \$1.38 au Nouveau-Brunswick; et \$1.00 à l'Île-du-Prince-Édouard. Ces chiffres démontrent que les subventions fédérales aux provinces défavorisées sont essentielles si celles-ci doivent fournir un niveau adéquat de services publics sans avoir à recourir à des taux d'imposition qui seraient très supérieurs à ceux qui ont cours dans les provinces riches.

Au sujet du deuxième argument, il est vrai que l'on pourrait soutenir que si l'évolution technologique, économique et sociale transforme une question d'intérêt local en une question d'intérêt national, on pourrait alors modifier la constitution afin de donner compétence au Parlement dans ce domaine. Cette solution serait évidemment la bonne chaque fois que la modification est si marquée qu'elle justifie facilement l'accession d'un ordre de gouvernement à une compétence législative qu'il n'avait pas jusqu'alors. Cependant cette politique du «tout ou rien» dans la détermination des compétences fédérales ne tient pas du tout compte de la situation qui prévaut à l'égard de plusieurs

policies, but not such a "total" national interest as to call for the transfer of jurisdiction to the Parliament of Canada. It is for these "in-between situations"<sup>14</sup> that some such vehicle as federal-provincial programmes, involving on occasion the spending power, is required.

**The Role of the Parliament of Canada**—If the interdependence of Canadian society which has been described in earlier paragraphs is acknowledged, and if it is accepted that there may be a national or extra-provincial interest in certain provincial problems or programmes, it remains to determine what vehicle would be most appropriate for communicating that national interest to the provincial governments concerned, and for achieving the desirable adaptations in the provincial programmes involved. What is involved here, it should be emphasized, is sometimes only a matter of identifying the extra-provincial or national interest which is seen to exist, and communicating it to the provinces concerned, and sometimes also a matter of compensating these provinces for the cost—measured in dollars or in disruption of priorities—of adapting the programmes involved to serve the national as well as the provincial interest.

It might be argued that because provincial jurisdiction is involved, provincial governments themselves ought to assume this responsibility—that the Provincial Premiers' Conference rather than Parliament ought to be the body through which this "national interest" in provincial public services might be expressed. Where intergovernmental grants were involved, this argument would go, the provincial governments rather than the federal government ought to be responsible for making the grants. Thus the Premiers' Conference would decide what equalization payments would be contributed by the higher income provinces to the lower income provinces, for the purpose of ensuring adequate levels of provincial public services across Canada. Similarly, it would be the Premiers' Conference which would decide when and whether Canadians in certain provinces could or ought, because they were benefiting from or were being affected by the programmes of other provinces, to contribute to the governments of those other provinces for the purpose of bringing about an adaptation, in their interests, of the programmes involved. Federal-provincial programmes would become inter-provincial programmes, in other words, and federal-provincial grants would become interprovincial grants.

Neither the governments of Canada nor students of government in Canada—except those advocating the replacement of federalism by "confederalism"—have suggested this approach. There are very practical reasons for this. First, there exists in a federal state a Parliament which has been chosen by all citizens, and which because it has been directly elected is uniquely able

---

<sup>14</sup> See pp. 24, 26 and 28, *supra*.



domaines de compétence provinciale où l'intérêt national est en jeu sans qu'il soit nécessaire d'en exiger le transfert au Parlement du Canada. Ce sont ces «situations médianes»<sup>14</sup> qui justifient l'existence des programmes fédéraux-provinciaux, impliquant en certains cas l'usage du pouvoir de dépenser.

**Le rôle du Parlement canadien**—Si l'on reconnaît l'interdépendance de la société canadienne, telle que nous venons de la décrire, et si l'on accepte qu'il peut y avoir des intérêts nationaux ou extra-provinciaux mis en cause à l'occasion de certaines questions ou de certains programmes d'ordre provincial, il nous reste à déterminer quel sera le meilleur mécanisme pour communiquer cet intérêt national aux gouvernements provinciaux en cause et pour arriver aux adaptations souhaitables des programmes provinciaux dont il est question. Il faut souligner que ceci ne veut dire bien souvent qu'une identification de l'intérêt national ou extra-provincial existant, pour ensuite le communiquer aux provinces en cause. Quelquefois, il s'agit de verser une compensation à ces provinces pour défrayer le coût d'une adaptation des programmes en question afin qu'ils puissent satisfaire à l'intérêt national comme à l'intérêt provincial (coût qui se mesure en dollars ou en modifications des priorités).

On pourrait dire que, étant donné qu'il s'agit de domaines qui sont de compétence provinciale, les gouvernements provinciaux eux-mêmes devraient se charger de cette responsabilité. La Conférence des premiers ministres provinciaux, et non le Parlement, serait l'organisme par lequel l'intérêt national dont il est question ici se manifesterait. On dirait donc que chaque fois qu'il s'agit de subventions intergouvernementales ce sont les gouvernements provinciaux qui devraient en être responsables et non le gouvernement fédéral. Ce serait donc la Conférence des premiers ministres provinciaux qui déciderait quels versements de péréquation seraient accordés par les provinces riches aux provinces défavorisées, afin d'assurer un niveau adéquat de services publics d'un bout à l'autre du Canada. Ce serait aussi cette Conférence qui déciderait quand les Canadiens de certaines provinces pourraient ou devraient, parce qu'ils bénéficient d'un programme d'une autre province ou qu'ils sont affectés par celui-ci, verser certaines sommes aux gouvernements de ladite province afin d'obtenir une adaptation du programme en question qui serait à leur avantage. (Ceci présuppose que la Conférence déciderait qu'il y a lieu de faire ceci.) Les programmes fédéraux-provinciaux deviendraient des programmes interprovinciaux et les subventions fédérales-provinciales deviendraient des subventions interprovinciales.

Cette façon de faire n'est prônée ni par les gouvernements au Canada (fédéral et provinciaux), ni par les personnes qui s'intéressent à ces questions, sauf peut-être par celles qui veulent remplacer le fédéralisme actuel par un «confédéralisme». Il y a des raisons très pratiques qui justifient cette situation. Tout d'abord, il y a, dans un État fédéral, un Parlement élu

<sup>14</sup> Voir pp. 25, 27 et 29, *supra*.

to represent the “national interest” of the citizens—as distinguished from their “provincial interests”. Only in a “confederal state”, where the directly elected Parliament is replaced by intergovernmental conferences of state ministers or other delegates, is it necessary to define the national interest by political negotiation rather than by public election. It is in the nature of federalism, in other words, for the citizen to look to Parliament for an expression of his national or extra-provincial interests.

This is not to suggest that interprovincial meetings cannot play a useful role in harmonizing provincial programmes, or in providing a forum for the communication of extra-provincial interests in respect of many provincial problems. But it is to suggest that the nationally elected Parliament has a unique and a legitimate role to play in determining the national interest, even where provincial jurisdiction is involved. And it is to suggest, further, that Parliament is the appropriate body to make grants to the provinces for the purpose of equalizing provincial public services and for the purpose of compensating the provinces for adapting their programmes to meet national as well as provincial needs.

Having said this, it must be emphasized that this reasoning does not lead to the conclusion that because Parliament is elected by all Canadians it has or ought to have the power to invade provincial jurisdiction any time it perceives some national interest in a provincial programme. Nor does it mean that Parliament ought to have the power to enlarge its constitutional powers at the expense of the provinces by unilateral, *de facto* action. This would make a mockery of a federal constitution, which has as one of its purposes the definition and protection of provincial jurisdiction, making it subject to change only by constitutional amendment. Rather, the correct conclusion is that because the people of Canada will properly look to a popularly elected Parliament to represent their national interests, it should play a role, *with* the provinces, in achieving the best results for Canada from provincial policies and programmes whose effects extend beyond the boundaries of a province.

#### **Federal Contributions to Provincial Programmes: a Possible Approach in a Revised Constitution**

If the rationale for federal government contributions toward provincial government programmes is accepted, and if at the same time some validity is recognized in the provincial criticisms of the use of the federal spending

directement au suffrage universel. Ce mode d'élection place le Parlement dans une situation idéale pour représenter l'«intérêt national» des citoyens en ce qu'il se distingue de leurs «intérêts provinciaux». Ce n'est que dans un État confédéral, où un Parlement élu par tous les citoyens est remplacé par des conférences de ministres des États (ou autres délégués), qu'il est nécessaire de recourir à la négociation politique pour définir l'intérêt national, étant donné que l'on ne peut s'en remettre à une élection. En d'autres mots, la nature même du fédéralisme prescrit que le citoyen doit s'en rapporter au Parlement pour une expression de ses intérêts nationaux (ou extra-provinciaux).

Nous ne voulons pas donner à entendre que les réunions interprovinciales ne peuvent pas contribuer à l'harmonisation des programmes provinciaux ou qu'elles ne peuvent servir de forum au sujet des intérêts extra-provinciaux qui se rattachent à plusieurs problèmes d'ordre provincial. Nous voulons tout simplement dire que le Parlement élu par toute la nation a un rôle unique et légitime à jouer dans la détermination de l'intérêt national, même lorsqu'il s'agit d'un domaine de compétence provinciale. De plus, nous disons que le Parlement est l'organisme approprié pour le versement de subventions aux provinces dans le but d'assurer la péréquation des services publics provinciaux et de donner une compensation aux provinces qui adaptent leurs programmes de façon à ce qu'ils puissent satisfaire aux besoins nationaux en sus des besoins de la province.

Nous devons insister sur le fait que ce raisonnement ne veut pas dire que, parce que le Parlement est élu par tous les Canadiens, il a ou devrait avoir le droit d'empiéter sur les compétences provinciales sous prétexte qu'il croit que l'intérêt national est impliqué dans un programme provincial. Ceci ne veut pas dire non plus que le Parlement devrait avoir le pouvoir d'ajouter à ses compétences constitutionnelles, aux dépens des provinces, par une action unilatérale *de facto*. Ceci ridiculiserait la constitution de l'État fédéral, l'un des buts de celle-ci étant de définir et de protéger les compétences provinciales et de voir à ce qu'elles ne puissent être modifiées autrement que par la modification de la constitution elle-même. Ceci veut dire que, étant donné que le peuple canadien s'en rapporte à un Parlement élu par tous, pour représenter leurs intérêts nationaux, ce Parlement doit jouer un rôle, en collaboration avec les provinces, afin de pouvoir obtenir les meilleurs résultats pour le pays tout entier des politiques et programmes provinciaux dont les effets dépassent les frontières d'une province donnée.

### **Contributions fédérales aux programmes provinciaux: une formule possible pour inclusion dans une constitution révisée**

Si l'on accepte les thèses avancées à l'appui des contributions du gouvernement fédéral aux programmes provinciaux tout en reconnaissant que les critiques des provinces relatives à l'emploi du pouvoir de dépenser



power for this purpose, the problem is to find a method of meeting these criticisms, while at the same time retaining a sufficiently strong spending power. *To this end the Government of Canada has attempted to develop certain principles which it could tentatively advance to the Constitutional Conference as a basis for reviewing this aspect of the Constitution. They are these:*

- (1) The constitutional power of the Parliament of Canada to contribute toward the public services and programmes of provincial governments should be provided for explicitly in the constitution;*
- (2) The power of Parliament to make unconditional grants to provincial governments for the purpose of supporting their programmes and public services should be unrestricted;*
- (3) The power of Parliament to make general conditional grants in respect of federal-provincial programmes which are acknowledged to be within exclusive provincial jurisdiction should be based upon two requirements: first, a broad national consensus in favour of any proposed programme should be demonstrated to exist before Parliament exercises its power; and secondly the decision of a provincial legislature to exercise its constitutional right not to participate in any programme, even given a national consensus, should not result in a fiscal penalty being imposed upon the people of that province.*

It will be evident that a firm proposal for defining the federal spending power in this way is impossible until the revised distribution of legislative powers is known. If Parliament's powers to *legislate* in the national interest are reasonably broad, its freedom to *spend* to this end, where provincial jurisdiction is involved, could be limited. If on the other hand, its powers to legislate were narrow in relation to present and potential national needs, the freedom to spend would have to be relatively untrammelled. *It follows that the principles here suggested for defining the federal spending power, and the specific proposal which will subsequently be advanced for realizing them, are subject to the adoption of a distribution of legislative powers which will ensure a strong federal government as well as strong provincial governments. During the course of the discussions on the Constitution, and before the coming into force of a revised distribution of powers, including any suggested limitation on the federal spending power, the Government of Canada would propose to exercise the spending power under the present Constitution with the kind of restraint which the Prime Minister indicated during the course of the Second Meeting of the Constitutional Conference.*

à ces fins ont quelque validité, il faut alors se demander comment on pourrait éliminer de telles critiques sans affaiblir indûment le pouvoir de dépenser. *A cette fin, le gouvernement du Canada a essayé de formuler certains principes préliminaires à l'intention de la Conférence constitutionnelle, en vue de la révision de cet aspect de la constitution. Ces principes sont les suivants:*

- (1) Le pouvoir constitutionnel du Parlement canadien de contribuer aux services publics et aux programmes provinciaux devrait être inscrit en termes explicites dans la constitution;*
- (2) Le pouvoir du Parlement d'accorder des subventions inconditionnelles aux gouvernements provinciaux en vue du financement de leurs services publics et de leurs programmes devrait être illimité;*
- (3) Le pouvoir du Parlement d'accorder des subventions conditionnelles générales aux programmes fédéraux-provinciaux dans les domaines qui sont reconnus être de la compétence exclusive des provinces devrait être subordonné à l'existence des deux facteurs suivants: premièrement, il faudrait que le Parlement puisse démontrer qu'il existe un accord général national en faveur de la mise sur pied d'un programme donné avant de pouvoir exercer son pouvoir; deuxièmement, la décision d'un corps législatif provincial d'exercer son droit constitutionnel de ne pas participer à un programme donné, même lorsqu'il y a un accord général national, ne devrait pas avoir pour résultat l'imposition d'une peine fiscale sur les habitants de cette province.*

Bien entendu, il n'est pas possible d'aller bien loin dans la préparation d'une proposition visant à définir le pouvoir fédéral de dépenser avant de savoir quelle sera la nouvelle répartition des compétences législatives. Si la compétence qu'a le Parlement de *légiférer* dans l'intérêt national est assez étendue, le pouvoir qu'il a de *dépenser* à cette fin pourrait être limité dans les domaines qui sont de compétence provinciale. D'un autre côté si le pouvoir qu'a le Parlement de *légiférer* était assez restreint, étant donné les besoins présents et à venir, il lui faudrait conserver un pouvoir de dépenser presque illimité. *Il s'ensuit que les principes qui sont proposés ici pour la définition du pouvoir fédéral de dépenser et la proposition spécifique pour leur mise en œuvre qui suit sont subordonnés à l'adoption d'une répartition des compétences qui assurerait l'existence d'un gouvernement central fort ainsi que de gouvernements provinciaux forts. Tant que dureront les discussions sur la révision de la constitution et jusqu'à ce qu'une nouvelle répartition des compétences soit mise en vigueur, le gouvernement du Canada a l'intention de continuer à exercer avec mesure son pouvoir de dépenser tel qu'il existe actuellement, compte tenu des remarques à ce sujet faites par le premier ministre du Canada au cours de la deuxième réunion de la Conférence constitutionnelle.*

## Unconditional Grants

These proposed principles would give to Parliament the unlimited power to make unconditional grants to the governments of the provinces, in support of programmes falling within exclusive provincial jurisdiction. This would provide the constitutional basis for federal equalization payments to the provinces, much as the present Constitution does. The case for such payments has not been questioned by any province (though the Government of British Columbia has suggested that if the minimum annual income of individual Canadians were high enough equalization payments to provincial governments would become unnecessary). Without federal equalization payments, disparities in provincial public services would be wider and would widen, and any existing feelings of disaffection with Canada in the lower income regions, would be aggravated. Moreover, greatly inferior public services in certain areas of the country would undermine the efficiency of the Canadian common market, by making more difficult the mobility of labour and capital within it. It follows, in the view of the Government of Canada, that Parliament must retain its unqualified spending power for the purpose of making unconditional grants to provincial governments.

## Conditional Grants for General Federal-Provincial Programmes

The proposed principles would establish two limitations on the use by Parliament of its power to make conditional grants for general federal-provincial programmes—first the existence of a “broad national consensus” in favour of any programme, and secondly the assurance that a “fiscal penalty” would not be imposed upon the people of non-participating provinces. The Government of Canada would suggest the following method for giving effect to these two requirements:

- (1) The determination as to when the national interest or extra-provincial interests warranted a new shared-cost programme between the Government of Canada and the governments of the provinces would be arrived at jointly by Parliament and the provincial legislatures, in the manner described below<sup>15</sup>, instead of by Parliament alone.
- (2) Where a consensus had been reached that a new shared-cost programme was desirable, the provincial governments whose legislatures had voted *for* the consensus would receive conditional

---

<sup>15</sup> See pp. 40 and 42, *infra*. Note also the qualification concerning the role of the Senate.



## Subventions inconditionnelles

Les principes proposés par le gouvernement du Canada donneraient au Parlement le pouvoir illimité d'accorder des subventions inconditionnelles aux gouvernements provinciaux en vue du financement des programmes qui sont de la compétence exclusive des provinces. Ceci servirait de justification constitutionnelle aux versements de péréquation du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, de la même façon que dans la constitution actuelle. Ces versements n'ont pas été remis en question par les provinces (la Colombie-Britannique a dit qu'elle était d'avis que si le revenu garanti de tous les Canadiens était assez élevé les versements de péréquation aux gouvernements provinciaux n'auraient plus leur raison d'être). A défaut de versements de péréquation, les disparités entre les services publics provinciaux seraient encore plus grandes et elles continueraient à s'accroître. Les sentiments de désaffection envers le Canada qui existent en ce moment dans les régions à faible revenu ne pourraient qu'augmenter en intensité. De plus, l'existence de services publics insatisfaisants dans certaines régions du pays aurait pour effet de saper l'efficacité du marché commun canadien en réduisant la mobilité de la main-d'œuvre et des capitaux. De l'avis du gouvernement canadien, il s'ensuit de cette constatation que le Parlement doit conserver son pouvoir absolu de dépenser afin d'accorder des subventions inconditionnelles aux gouvernements provinciaux.

## Subventions conditionnelles générales aux programmes fédéraux-provinciaux

Les principes proposés par le gouvernement du Canada institueraient deux limites à l'emploi par le Parlement de son pouvoir d'accorder des subventions conditionnelles aux programmes fédéraux-provinciaux en général. Premièrement, il faudrait qu'il y ait un «consensus national» en faveur du programme en question et, deuxièmement, il faudrait une assurance que les habitants des provinces non-participantes ne se verraient pas imposer une «peine fiscale». Le gouvernement du Canada proposerait les deux façons suivantes de mettre en œuvre ces deux limites:

- 1) la décision à savoir quand l'intérêt national peut justifier la mise sur pied d'un nouveau programme à frais partagés par le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux serait prise par le Parlement et les corps législatifs des provinces de la façon décrite dans les paragraphes qui suivent<sup>15</sup>;
- 2) lorsqu'il y aurait accord sur le bien-fondé d'un nouveau programme à frais partagés, le résultat serait le suivant: dans les provinces ayant voté *en faveur* du programme, le gouvernement recevrait des sub-

---

<sup>15</sup> Voir pp. 41 et 43, *infra*. Noter aussi la réserve quant au rôle du Sénat.

grants for the programme, once it was started by them. In the provinces whose legislatures had voted *against* the consensus, the people of the province would be paid grants equivalent in the aggregate to the average per capita amount paid to the participating provinces (multiplied by the population of the non-participating province). (See pp. 44 and 46.)

The introduction into the Constitution of these two requirements would meet all of the provincial objections to the present procedures for initiating shared-cost programmes. Parliament would no longer have the power to decide unilaterally when a shared-cost programme ought to be initiated: a provincial consensus would be required. The payment of grants to the people of the provinces whose legislatures had voted against the consensus would meet the "taxation without benefit" argument. The two principles taken together would ensure that the priorities of any provincial government would be changed only if its legislature had supported the consensus. They would also mean that Parliament would not be able to give effect to its judgment that the national interest had come to attach to some problem or programme within provincial jurisdiction unless enough legislatures had voted their agreement, and it would be able to do so only in the provinces where the legislatures had voted for Parliament's proposal.

**Determining the consensus**—The first step in determining whether there was a consensus in favour of a new shared-cost programme would be the presentation to the Parliament of Canada by the federal government of a resolution proposing the programme.<sup>16</sup> If Parliament approved the resolution, it would be transmitted to the provincial governments for submission to their legislatures. The legislatures, in turn, would approve or reject the resolution. The determination as to whether there was a provincial consensus in favour of the shared-cost programme would be made by reference to the Senate divisions provided for in the Constitution.

For the purposes of this proposal the Senate could be regarded as having four divisions under the present Constitution, namely Ontario, Quebec, the Maritime Provinces and Newfoundland, and the Western Provinces.<sup>17</sup> The affirmative vote of the legislatures in at least three of these Senate divisions would be required before Parliament could proceed with the proposed shared-cost programme. The vote of the legislatures in the Atlantic region would be considered to be in the affirmative if the legislatures of provinces having at least 16 of the 30 Senate seats of that region were to vote for the resolution

---

<sup>16</sup> This would be a money resolution preceding a Bill which would be considered if and when a consensus was reached. Special procedures likely would be required by Parliament for the consideration of such a resolution.

<sup>17</sup> The Newfoundland seats have been added to the Maritime Provinces division referred to in Section 22 of the B.N.A. Act.

ventions conditionnelles aussitôt le programme mis sur pied. Dans les provinces ayant voté *contre*, le gouvernement fédéral paierait des subventions équivalentes au versement per capita dans les provinces qui participent, multiplié par la population de la province non-participante. (Voir pp. 45 et 47.)

L'inscription de ces deux principes dans la constitution répondrait à toutes les objections provinciales au sujet de la mise sur pied des programmes à frais partagés. Le Parlement ne pourrait plus décider unilatéralement qu'il est nécessaire de mettre sur pied un nouveau programme à frais partagés; il faudrait en plus l'accord général des provinces. Quant à l'imposition «sans contrepartie», elle serait éliminée par le versement de subventions dans les provinces ayant voté contre le programme. Ces deux principes conjugués auraient comme résultat que les priorités provinciales ne seraient changées que si l'autorité législative provinciale était en faveur du programme qui exigerait ledit changement. De plus, même lorsque le Parlement aurait décidé qu'un problème ou un programme qui est de la compétence législative des provinces est devenu d'intérêt national, aucune suite ne pourrait être donnée à cette décision à moins qu'une bonne partie des corps législatifs provinciaux ne soient aussi de cet avis. La décision ne s'appliquerait que dans les provinces où l'autorité législative aurait voté en faveur de la proposition du Parlement.

**La détermination d'un accord**—La première étape du nouveau processus serait la présentation par le gouvernement fédéral d'une résolution au Parlement proposant le programme.<sup>16</sup> Si cette résolution était agréé par le Parlement, elle serait ensuite transmise aux gouvernements provinciaux pour qu'ils la présentent à leurs corps législatifs respectifs. Les corps législatifs provinciaux auraient alors à approuver ou rejeter le programme proposé. Afin de savoir s'il y a un accord général en faveur du programme à frais partagés, on se rapporterait aux divisions ou régions sénatoriales inscrites dans la constitution.

Aux fins de cette proposition, le Sénat sera censé comprendre quatre divisions en vertu de la constitution actuelle: l'Ontario, le Québec, les provinces Maritimes (et Terre-Neuve) et les provinces de l'Ouest.<sup>17</sup> Il faudrait un vote affirmatif des corps législatifs de trois divisions sénatoriales avant que le Parlement puisse mettre sur pied le programme à frais partagés en question. Dans la région de l'Atlantique, le vote affirmatif des corps législatifs des provinces ayant au total 16 sièges au Sénat serait considéré comme un vote affirmatif de la région. (Il faudrait donc deux des trois provinces sui-

<sup>16</sup> Il s'agirait ici d'une résolution à caractère monétaire précédant l'introduction d'un projet de loi, projet de loi qui serait étudié si l'on pouvait obtenir l'accord général des provinces. Il faudrait probablement mettre sur pied une procédure spéciale pour l'étude de ces résolutions.

<sup>17</sup> Les sièges de Terre-Neuve sont ajoutés à la division des provinces Maritimes prévue à l'article 22 de l'A.A.N.B.



(two of Nova Scotia, New Brunswick or Newfoundland). The vote of the legislatures of the Western region would be considered to be in the affirmative if the legislatures of provinces having 12 of the 24 Senate seats of that region were to vote for the resolution (two of the Western Provinces).

An affirmative vote on the part of three Senate divisions would represent a provincial consensus in favour of Parliament's proposal. In the event of a negative vote—two or more Senate divisions voting against a proposal—Parliament could re-transmit its resolution to the governments of the provinces whose legislatures had voted against the proposal, within one year, to determine whether the legislatures wished to change their decision given the results of the votes in other legislatures. Subsequently Parliament could not re-submit its resolution to the provinces more often than once every two or three years.

This method of determining a consensus is based upon the present constitutional provisions regarding the Senate. If the Senate were to be reformed in such a way as to increase the representation of provincial interests (that is, by the appointment of a proportion of the Senators by the governments of the provinces), another alternative for determining the provincial consensus could be considered, namely by a special vote of the Senate (using the Senate division voting procedures suggested). Whatever the decision as between these two alternatives—a vote of the legislatures or a vote of a reformed Senate—it would not be appropriate to give the provinces a “double veto”, once by a Senate in which provincial governments were directly represented, and once by provincial legislatures. It should be noted that any revision in “the basis of distribution in the Senate as among the various regions and provinces” (which possibility the Government of Canada has suggested should be considered) might call for a review of the formula for determining a provincial consensus.

*Provinces whose legislatures had voted for the consensus.* In the event of a provincial consensus in favour of the proposed programme the Government of Canada could begin making payments to the provincial governments whose legislatures had voted for the consensus, once the shared-cost programme had been started by them. To ensure the participation in the programme of the required number of provinces, personal grants in lieu of programme grants would not be paid in any province whose legislature had voted in favour of the proposal but whose government either had failed to start the programme or rescinded it once it was started.

*Provinces whose legislatures had voted against the consensus.* In the event of a favourable provincial consensus, and after a prescribed lapse of time, the Government of Canada would begin making personal grants in lieu of programme grants in the provinces whose legislatures had voted against

vantes: Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve.) Dans la région de l'Ouest, un vote affirmatif des corps législatifs des provinces ayant au total 12 sièges au Sénat serait considéré comme un vote affirmatif de la région. (Il faudrait donc le vote de deux provinces sur quatre.)

Un vote affirmatif de trois divisions sénatoriales représenterait un accord général des provinces en faveur de la proposition du Parlement. S'il y avait un vote négatif de deux divisions du Sénat, le Parlement canadien pourrait soumettre à nouveau sa résolution aux gouvernements des provinces ayant voté contre celle-ci. Ceci se ferait dans l'année qui suit la présentation originale. A cette occasion, les corps législatifs provinciaux pourraient réexaminer leur décision à la lumière du vote à travers le pays. Par la suite, le Parlement ne pourrait soumettre à nouveau sa résolution qu'une fois tous les deux ou trois ans.

Cette procédure pour déterminer s'il y a accord général est fondée sur les dispositions actuelles de la constitution qui traitent du Sénat. Si l'on devait modifier le Sénat afin qu'il soit plus représentatif des intérêts provinciaux (par la nomination d'un certain nombre de sénateurs par les provinces), on pourrait étudier une autre formule pour déterminer s'il y a accord, soit par un vote spécial du Sénat, (compte tenu de la procédure déjà décrite quant aux divisions du Sénat). Quelle que soit la formule adoptée (un vote des corps législatifs provinciaux ou un vote du Sénat modifié), il ne peut être question de donner un «double pouvoir de veto» aux provinces—une fois au Sénat, où les provinces seraient directement représentées, et une fois aux corps législatifs provinciaux. Toute modification du «mode de répartition des sièges au Sénat entre les diverses provinces et régions» (possibilité mise de l'avant par le gouvernement canadien) exigerait une modification de la formule employée pour déterminer s'il y a accord des provinces.

*Provinces ayant donné leur accord au programme.* Si l'on obtenait un accord général des provinces sur le programme mis de l'avant par le gouvernement du Canada, ce dernier pourrait commencer à verser des subventions aux gouvernements provinciaux où l'autorité législative a approuvé ledit programme. Ces versements commenceraient aussitôt que le programme serait mis en œuvre. Afin de conserver au sein du programme à frais partagés un nombre assez élevé de provinces, il n'y aurait aucune subvention aux individus (remplaçant la subvention aux programmes) faite dans toute province où l'autorité législative a voté en faveur du programme mais où le gouvernement ne l'a pas mis sur pied, ou lorsque le programme est annulé après avoir été mis sur pied.

*Provinces ayant exprimé leur désaccord.* Étant donné l'obtention d'un accord général, et après une période de temps fixe, le gouvernement canadien commencerait à faire des versements aux individus dans les provinces ayant voté contre le programme, au lieu des subventions auxquelles la province

participation. During this interval the legislatures which had voted against the consensus would have an opportunity to reconsider their decision given the results of the votes in other legislatures, and the governments of the participating provinces would be engaged in establishing the programme. The personal payments might begin, for example, three months after the end of the fiscal year in which the shared-cost programme had been started by the required minimum number of provinces. The payments would continue until the provinces concerned established a qualifying programme: the Government of Canada would not have the right to re-transmit Parliament's resolution to the non-participating provinces any more often than once every two or three years.

*Other aspects of the determination of a consensus.* To ensure that all legislatures had an opportunity to express themselves on proposed shared-cost programmes, and did in fact vote upon the proposals, a constitutional obligation would be imposed upon provincial governments to submit Parliament's resolutions to their legislatures at the current or the next session, and upon provincial legislatures to vote upon the resolutions within one year of their receipt by the provincial government. A constitutional obligation of this kind would not be unique: an obligation upon the provinces to hold annual sessions of their legislatures and to dissolve their legislatures for a general election at least every five years has also been suggested. It would be open to the legislatures, of course, to amend the proposals submitted by Parliament. A major amendment by any legislature, which was unacceptable to the Government of Canada, would be taken to be a negative vote. Minor amendments acceptable to the Government of Canada would be discussed with the provincial governments whose legislatures had voted in the affirmative, to determine the acceptability of the amendments to the provinces.

**Grants to Persons in the Non-Participating Provinces**—The aggregate amount of the grants to persons in the non-participating provinces would be calculated by multiplying the average per capita payment to participating provinces by the population of the non-participating province. The alternative basis of calculation—the taxes paid in support of the shared-cost programme by the people of the non-participating provinces—would not be feasible, since it is impossible to trace with any accuracy the tax contribution to the federal treasury from each province.<sup>18</sup>

The allocation of the aggregate amount as between persons in the non-participating provinces, and the method of distributing the refunds would have

---

<sup>18</sup> Shared-cost programmes are financed out of the Consolidated Revenue Fund, which is made up of personal income tax, corporation income tax, sales and excise taxes, customs duties and other revenues. It is not possible to determine, province by province, the true source of many of these revenues.



aurait droit si elle avait accepté le programme. Durant cet intervalle, les corps législatifs ayant voté contre la proposition fédérale auraient la possibilité de réexaminer leur position, pendant que les provinces qui participent seraient à mettre sur pied leurs programmes. Les subventions aux individus pourraient commencer quelque chose comme trois mois après la fin de la première année fiscale durant laquelle le nombre requis de provinces auraient mis sur pied le programme à frais partagés en question. Des subventions de ce genre seraient versées jusqu'à ce que les provinces non-participantes mettent sur pied un programme acceptable. Le gouvernement canadien ne pourrait soumettre à nouveau la résolution du Parlement aux provinces non-participantes, qu'une fois tous les deux ou trois ans.

*Autres questions à considérer dans la détermination de l'accord général.*

Afin que tous les corps législatifs provinciaux puissent donner leur avis sur les questions d'un nouveau programme à frais partagés et qu'ils votent sur ladite proposition, les gouvernements provinciaux seraient obligés constitutionnellement de soumettre la résolution du Parlement à leurs assemblées législatives lors de la session en cours ou de la suivante. Les assemblées législatives seraient obligées constitutionnellement de voter pour ou contre les résolutions au plus tard un an après la transmission de celle-ci au gouvernement provincial. Une obligation de ce genre ne serait pas unique étant donné que l'on a suggéré que les provinces soient obligées constitutionnellement de tenir des sessions de leurs assemblées législatives chaque année et de les dissoudre au moins tous les cinq ans pour tenir une élection générale. Toute modification d'importance faite à la proposition par un corps législatif provincial serait considérée, si le gouvernement du Canada refusait de l'accepter, comme un vote négatif. (Les modifications de détail que le gouvernement du Canada accepteraient seraient soumises aux corps législatifs provinciaux ayant voté en faveur de la proposition afin de savoir s'ils y souscrivent.)

**Les subventions aux individus dans les provinces non-participantes**—Le total des subventions versées aux individus dans les provinces non-participantes serait obtenu en multipliant la moyenne des versements per capita aux provinces qui participent par la population de chacune des provinces non-participantes. L'autre méthode, qui consisterait à remettre à chacune des provinces les impôts qu'elles paient pour défrayer les frais encourus par le programme à frais partagés auquel elles ne participent pas, n'est pas praticable étant donné qu'il n'est pas possible de savoir exactement quelle est la contribution de chaque province au trésor fédéral.<sup>18</sup>

La répartition du total de la subvention à une province entre ses habitants et la façon de distribuer ces sommes seraient laissées au bon

---

<sup>18</sup> Les programmes à frais partagés sont financés à partir du Fonds du revenu consolidé qui comprend les deniers prélevés à titre de l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des corporations, les taxes de vente et d'accise, les droits de douane, et certains autres revenus. Dans la plupart des cas il n'est pas possible de savoir exactement quelle proportion de ces revenus vient de telle ou telle province.

to be determined by Parliament. Clearly it would not be feasible to make this allocation on the basis of the taxes paid by each taxpayer in the province, because of the impossibility of making such a calculation. Nor would it be reasonable to require that the refunds be based upon the amount of the individual income tax contributed by each taxpayer—the one tax where the amount paid by each person is known. To do so would be to act upon the fiction that all federal-provincial programmes were or could in reality be financed solely from this source of revenue. In fact federal expenditures of whatever kind—excepting those paid from insurance funds, such as unemployment insurance—are financed from *all* of the taxes paid by the people of Canada to their federal government, and no bookkeeping device would obscure this fact.

It is recognized that the arrangement here proposed for calculating the aggregate amount to be paid to the people of the non-participating provinces, and for distributing it among them, would involve some redistribution of income, both as between provinces and as between taxpayers. But this is true of all taxes and expenditures. More particularly, it is necessarily true of federal payments to provincial governments, since federal taxes fall more heavily upon high income areas than upon low ones, and because contributions to provincial services frequently result in greater benefits to low income as opposed to high income provinces. It follows that the redistributive effects of the arrangements proposed might reasonably be accepted as simply one of the side effects of an arrangement under which federal-provincial programmes could be established in the provinces which wanted them. Moreover the redistributive effect of federal-provincial programmes could be said to be undesirable only if it were suggested that the particular government measures, and the taxes used to finance them, ought somehow to be based, in the participating provinces, strictly upon the benefits each family was likely to receive from the programme, and, in the non-participating provinces, strictly upon the contribution each person was making to the federal treasury in the taxes he was paying to it, directly or indirectly. Neither proposition would be practical, nor, in the view of the Government of Canada, desirable.

*Payments to the governments rather than to the people of the non-participating provinces* would seem, at first glance, to be a reasonable alternative to the approach here proposed. Upon reflection, however, it is evident that such a suggestion would be inconsistent with the underlying reason for a payment of any kind to non-participating provinces. The basic principle underlying such payments would be this: no provincial government ought to feel obliged to exercise its constitutional powers in a particular way for the reason that a fiscal penalty would be visited upon its people if it took a contrary view. The objective, therefore, clearly must be to keep

vouloir du Parlement. De toute évidence, il n'est pas possible de partir de la contribution de chaque contribuable aux impôts, étant donné que l'on ne peut effectuer ce calcul. Il ne serait pas non plus raisonnable que l'on exige des remboursements fondés sur l'impôt sur le revenu payé par chaque contribuable, parce que c'est le seul impôt pour lequel nous connaissons la contribution exacte de chacun. L'adoption de cette dernière formule ne pourrait être fondée que sur une hypothèse fautive, c'est-à-dire que l'on présumerait que tous les programmes fédéraux-provinciaux sont ou peuvent être financés au moyen du produit de l'impôt sur le revenu des particuliers seulement. En fait, les dépenses fédérales exception faite des prestations d'assurance (comme l'assurance-chômage) sont absorbées par le revenu de *tous* les impôts payés par les Canadiens au gouvernement fédéral et aucune opération comptable ne peut modifier cette réalité.

Il est certain que la façon de calculer la subvention totale qui serait payée aux citoyens des provinces non-participantes, et de la distribuer, telle que proposée ici, impliquerait une certaine redistribution du revenu entre les provinces ainsi qu'entre les contribuables. Mais ceci est vrai de tous les impôts et de toutes les dépenses. Ceci est particulièrement vrai des subventions fédérales aux gouvernements provinciaux étant donné que les impôts fédéraux ont un impact plus grand dans les provinces riches que dans les provinces à faible revenu et que les contributions fédérales aux services publics provinciaux sont habituellement plus profitables pour les provinces à faible revenu que pour les provinces riches. Il s'ensuit que l'on pourrait accepter ce dernier aspect des arrangements proposés (la redistribution du revenu) comme étant tout simplement un des à-côtés d'une entente générale en vertu de laquelle on pourrait mettre sur pied des programmes fédéraux-provinciaux, dans les provinces qui le désirent. De plus, on ne pourrait dire que l'effet redistributif des programmes fédéraux-provinciaux est indésirable que si l'on disait en même temps que les mesures gouvernementales en question et les impôts qui servent à en défrayer le coût ne devraient être fondés, dans les provinces participantes, que sur les bénéfices que chaque famille recevrait du programme en question et, dans les provinces non-participantes, que sur la contribution que chacun verse au trésor fédéral par l'entremise des impôts qu'il doit acquitter (directement ou indirectement). De l'avis du gouvernement du Canada ceci ne serait ni pratique ni désirable.

*Versements aux gouvernements des provinces non-participantes, plutôt qu'aux citoyens de ces provinces.* De prime abord, ceci semblerait aussi raisonnable que ce que nous proposons ici. A bien y penser, toutefois, il est évident que cette suggestion ne cadre pas avec la raison fondamentale pour laquelle des versements seraient faits dans les provinces non-participantes. La raison fondamentale justifiant les versements en question est la suivante: les gouvernements provinciaux ne devraient pas se croire obligés d'exercer leurs pouvoirs constitutionnels d'une façon ou d'une autre seulement parce que leur défaut de ce faire ferait que leurs ressortissants se verraient imposer



the *people* of non-participating provinces from paying a penalty: it follows that any payment must logically be made to them.

There is another way of stating this principle which may make the proposition clearer. Every provincial government ought to be free to accept or reject federal-provincial programmes proposed by the Government of Canada. Once the decision finally has been made by a province to reject a proposed programme—once a provincial government has said it wants nothing to do with the programme—it ought not indeed be expected, or expect, to participate in any way. It remains only for Parliament to return to the people of that province—to its taxpayers—an amount which bears some relationship to the taxes they have contributed toward the programme, or the amount they would have received through the programme had their provincial government decided to participate.

There is, in short, no reason in principle for Parliament to pay to the government rather than to the people of a non-participating province the amount it would be obliged under the Constitution to pay. Nor is there any compelling administrative reason to do so. In an age when virtually all citizens have contact with the government, in one way or another, and when computers can be used to do things which earlier would have been impossible, it is not too difficult to develop a system under which the compensatory payments to non-participating provinces would be paid directly to the citizen.

**Amendment and Termination of General Shared-Cost Programmes—**A brief note should be added about the amendment or termination of general shared-cost programmes. The resolution concerning each programme proposed undoubtedly would contain provisions for the termination, lapsing or amendment of the programme. Major amendments to the programme not provided for in the original resolution (presumably those requiring statutory amendment) would require Parliamentary approval, and the consent of the participating provinces (the minimum consensus required would be the same as that provided for in the Senate division voting procedure described previously).

### **Conditional Grants in Support of Federal-Provincial Programmes Involving Fewer than Ten Provinces**

The proposal outlined above would not apply to regional programmes, that is to say shared-cost programmes which involved some or all of the provinces of one or two Senate divisions. Such programmes would continue to be negotiated directly between the Government of Canada and the governments of the provinces concerned. Further, because regional schemes by

une peine fiscale. Le but de ces versements est donc d'empêcher que les *personnes* domiciliées dans une province donnée soient pénalisées. Il s'ensuit que tout versement doit, en toute logique, être fait directement à ces personnes.

On pourrait présenter ce principe d'une autre façon, ce qui contribuerait peut-être à le clarifier encore plus. Les gouvernements provinciaux devraient être complètement libres d'accepter ou de rejeter les programmes fédéraux-provinciaux mis de l'avant par le gouvernement canadien. Une fois le programme en question rejeté par une province (le gouvernement provincial ayant déclaré qu'il ne veut pas y participer), la province en question ne devrait pas s'attendre à y participer de quelque façon que ce soit. Le Parlement devrait alors remettre aux contribuables de cette province un montant qui est en relation avec les impôts qu'ils auront contribué pour défrayer le coût du programme en question, ou un montant qui équivaut aux bénéfices qu'ils auraient reçus si leur gouvernement avait décidé d'adhérer au programme.

Il n'existe donc aucune raison pour laquelle le Parlement devrait verser une compensation aux gouvernements des provinces non-participantes plutôt que de la verser directement aux contribuables, en vertu de son obligation constitutionnelle d'offrir une compensation. Il n'y a pas non plus de raisons administratives contraignantes de ce faire. A une époque où presque tous les citoyens sont, d'une façon ou d'une autre, en relation avec le gouvernement, et où les cerveaux électroniques peuvent faire des choses que l'on considérait jusqu'ici impossibles, il n'est pas difficile de mettre sur pied un système par lequel la compensation aux provinces non-participantes serait versée directement aux citoyens.

**Modification et résiliation des programmes à frais partagés**—Il est certain que la résolution visant chaque programme à frais partagés contiendrait des dispositions en fixant la durée et les modalités de modification. Toute modification majeure au programme qui n'était pas prévue à la résolution (modifications devant probablement faire l'objet de mesures législatives) devrait être approuvée par le Parlement canadien et par les provinces ayant accepté le programme. (L'accord à ce sujet serait gouverné par les règles déjà décrites quand aux divisions du Sénat.)

### **Versements conditionnels à l'égard des programmes fédéraux-provinciaux qui n'intéressent pas les dix provinces**

La proposition que nous venons de faire ne s'appliquerait pas aux programmes régionaux, c'est-à-dire aux programmes à frais partagés qui ne concernent que les provinces d'une ou de deux divisions sénatoriales. Ces programmes seraient toujours négociés entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux en cause. De plus, si l'on considère

their nature usually require the participation of all provinces affected in order to be viable, and because the taxpayers in the other parts of Canada would be required to contribute toward such schemes without either programme benefits or compensatory personal grants, no personal grants in lieu of programme grants would be paid in provinces which were invited to participate in a regional plan but whose governments decided against doing so. It is difficult to visualize a shared-cost programme which would be applicable to the provinces of three Senate divisions, but it would have to be decided whether the scheme for general shared-cost programmes or that for regional plans ought to apply in these circumstances, in case that eventuality were to arise in the future.

\* \* \* \*

This proposal for a new approach to the federal spending power in a revised Constitution is based upon the belief that federalism in a modern state must provide for joint federal-provincial action, sometimes initiated by Parliament, and upon the further belief that a federal constitution must always provide for the integrity of the regions or provinces which make up the state. It is hoped that the Constitutional Conference will find this proposal helpful in beginning its task of reviewing the distribution of powers in the Constitution of Canada. It remains to be said of this Working Paper, as the provinces have said of the papers they have submitted, that the Government of Canada will not feel bound by the particular proposal which is here presented. More specifically the Government will feel obliged, as was said previously<sup>19</sup>, continually to review its position as discussions on the distribution of legislative powers proceed.

---

<sup>19</sup> See p. 36, *supra*.



que les programmes régionaux exigent pour leur réussite la participation de toutes les provinces comprises dans la région couverte par le programme, il ne serait accordé aucune subvention aux provinces qui auraient refusé de participer à un programme régional après y avoir été invité. Ceci n'est que normal, car tous les Canadiens contribuent à défrayer le programme en question sans tous recevoir une contrepartie. On peut difficilement s'imaginer un programme à frais partagés qui n'intéresserait pas le pays tout entier mais seulement les provinces comprises dans trois des quatre divisions du Sénat. Dans ce cas, il faudrait opter pour une des deux solutions précitées.

\* \* \* \*

Cette proposition pour une nouvelle façon de traiter du pouvoir fédéral de dépenser dans une constitution révisée est fondée sur la croyance qu'un État fédéral moderne doit fournir la possibilité d'une action conjointe fédérale-provinciale, action qui serait quelquefois initiée par le Parlement. Elle est aussi fondée sur la croyance qu'une constitution fédérale doit toujours prévoir le maintien de l'intégrité des provinces ou régions qui forment la fédération. Nous espérons que la Conférence constitutionnelle trouvera cette proposition utile lorsqu'il s'agira d'aborder la révision de la répartition des compétences dans la constitution canadienne. Nous disons de ce document de travail ce que les provinces elles-mêmes ont dit des leurs, savoir que le gouvernement du Canada n'est aucunement lié par la proposition qui y est exposée. On doit aussi noter que le gouvernement du Canada, comme on l'a mentionné précédemment<sup>19</sup>, voudra reviser continuellement sa position au fur et à mesure que les discussions sur la répartition des compétences législatives avanceront.

---

<sup>19</sup> Voir p. 37, *supra*.

# APPENDIX

## PROGRAMMES OF THE GOVERNMENT OF CANADA WHICH ARE GENERALLY BASED UPON THE FEDERAL SPENDING POWER<sup>1</sup>

### I—PAYMENTS TO GOVERNMENTS<sup>2</sup>

<i>Programmes</i>	<i>Estimated Payments 1968-69</i>	<i>Authority</i>
	(\$'000)	
(A) UNCONDITIONAL		
Equalization of Provincial Revenues.....	588,719	Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967
Share of Income Tax on Certain Utilities.....	20,778	Appropriation Act and Public Utilities Income Tax Transfer Act
Post-Secondary Education Fiscal Transfer.....	255,490 <sup>3</sup>	Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967
Total Unconditional.....	864,987	
(B) CONDITIONAL		
(i) Social Policy Measures		
Hospital Insurance.....	788,400 <sup>4</sup>	Hospital Insurance Services Act
Canada Assistance Plan (including Mothers' Allowances).....	385,745 <sup>4</sup>	Canada Assistance Plan
Old Age Assistance.....	7,575 <sup>4</sup>	Old Age Assistance Act
Blind Persons Allowances.....	3,545 <sup>4</sup>	Blind Persons Act
Disabled Persons Allowances.....	14,660 <sup>4</sup>	Disabled Persons Act
Unemployment Assistance.....	15,124 <sup>4</sup>	Unemployment Assistance Act
Health Resources Fund.....	37,500 <sup>4</sup>	Health Resources Fund Act
Hospital Construction.....	17,000 <sup>4</sup>	Appropriation Act
General Health Grants.....	39,500	Appropriation Act
Blind Pensioners—Treatment.....	6	Appropriation Act
Disability Advisory Services.....	6	Disabled Persons Act
National Welfare Grants.....	768 <sup>5</sup>	Appropriation Act
Rehabilitation of Disabled Persons.....	4,570	Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act
Fitness and Amateur Sport.....	900	Fitness and Amateur Sport Act
Medical Care Insurance.....	33,000	Medical Care Act
Sub-total.....	1,348,299	

<sup>1</sup> Many federal-provincial programmes, or parts of them, come within fields of jurisdiction in respect of which Parliament may legislate. A precise differentiation as between those which do and those which do not would involve constitutional judgments which might be contentious; this appendix should not be construed as attempting such a differentiation.

<sup>2</sup> The amounts shown exclude the Yukon and Northwest Territories.

<sup>3</sup> Excludes equalization in respect of taxes abated for post-secondary education. This is included under the heading "Equalization of Provincial Revenues".

<sup>4</sup> Denotes programmes where the Province of Quebec receives compensation in a special form, i.e., special tax abatements, associated equalization and adjustment payments. The estimated value of this compensation is included.

<sup>5</sup> Includes payments to both provinces and municipalities.

(ii) Education and Research Measures

Vocational Training.....		
Apprenticeship Training.....		
Vocational High School Training.....		
Technical Training.....		
Trade and Occupational Training.....		
Training in Co-operation with Industry.....	5,115 <sup>6</sup>	Technical and Vocational Training Act
Training of Unemployed.....		
Training of Disabled Persons.....		
Technical Teachers Training.....		
Training for Federal Departments.....		
Student Assistance.....		
Technical Correspondence Courses.....	99,700	Technical and Vocational Training Act
Capital Grants—Technical Schools.....	471	Occupational Training of Adults Act
Manpower Training—Research Programme.....	62	Appropriation Act
Language Textbooks (Immigrants).....	478	Appropriation Act
Language Classes (Immigrants).....	307	Canada Student Loans Act
Canada Student Loan Plan—service fees.....		
Sub-Total.....	106,133	

(iii) Economic Policy Measures

*Highways and Transportation*

Trans-Canada Highway.....	39,995	Trans-Canada Highway Act
Gaspé Highway.....	2,238	Appropriation Act
Railway Line Abandonment.....	No payments expected this fiscal year	Appropriation Act
Provincial Bridges.....	16,000	Appropriation Act
Trunk Highways (Atlantic Development Board).....		Appropriation Act
Sub-total.....	58,233	

<sup>6</sup>These programmes are no longer operative; the amounts shown are deferred payments in respect of the period when these programmes were in effect.



# I—PAYMENTS TO GOVERNMENTS—Concluded

<i>Programmes</i>	<i>Estimated Payments 1968—69</i>	<i>Authority</i>
<i>(\$'000)</i>		
<i>Resource Development</i>		
Newfoundland Forest Inventory and Land Capability Programme.....	900	Forestry Development and Research Act
Budworm Control.....	100	Forestry Development and Research Act
Upper Thames River Conservation.....	100	Canada Water Conservation Assistance Act
Metro Toronto Conservation.....	975	Canada Water Conservation Assistance Act
Greater Winnipeg Floodway.....	536	Energy, Mines and Resources Act and Appropriation Act
North and West Vancouver Flood Control.....	10	Canada Water Conservation Assistance Act
Halton County Flood Control.....	550	Canada Water Conservation Assistance Act
Red River Valley Community Dying.....	625	Energy, Mines and Resources Act and Appropriation Act
Flood Control Works Alberni.....	45	Canada Water Conservation Assistance Act
Fraser River Flood Control.....	200	Energy, Mines and Resources Act and Appropriation Act
Hastings Creek.....	250	Canada Water Conservation Assistance Act
Roads to Resources.....	950	Appropriation Act
Sub-total.....	5,241	
(iv) Others		
—Natural Disasters:		
Red River 1966 Flood.....		Appropriation Act
Other examples:	No payments expected this fiscal year	
Fraser River Flood, 1948.....		
Rimouski Fire.....		
Hurricane Hazel, Ontario.....		
—Emergency Measures.....	3,733	Appropriation Act
—Grants in Lieu of Taxes.....	45,700	Municipal Grants Act, National Capital Act and Appropriation Act
—Municipal Winter Works.....	21,451	Appropriation Act
—Municipal Development and Loan Board Forgiveness of Loans.....	3,200	Municipal Development and Loan Act
—Central Mortgage and Housing Corporation:		
Urban Renewal.....	11,086 <sup>7, 8</sup>	National Housing Act
Housing for Low Income Groups.....	7,895 <sup>9, 10</sup>	National Housing Act
Municipal Sewage Treatment—		
Loan Forgiveness.....	5,977 <sup>11, 12</sup>	National Housing Act
Sub-total, others.....	99,042	
Total Conditional.....	1,616,948	
TOTAL PAYMENTS TO GOVERNMENTS.....	2,481,935	

<sup>7</sup> See footnote 5.

<sup>8</sup> Amounts shown are on a calendar year basis.

<sup>9</sup> See footnote 5.

<sup>10</sup> See footnote 8.

<sup>11</sup> See footnote 5.

<sup>12</sup> See footnote 8.

## II—PAYMENTS TO INDIVIDUALS <sup>13</sup>

(i) Social Policy Measures		
Family Allowances.....	558,820	Family Allowances Act
Youth Allowances.....	73,028 <sup>14</sup>	Youth Allowances Act
Fitness and Amateur Sport.....	164	Fitness and Amateur Sport Act
Sub-total.....	632,012	
(ii) Education and Research Measures		
Canada Council (Scholarships and Research Grants).....	13,716	Canada Council Act
National Research Council, Scholarships and Research Grants.....	59,126	National Research Council Act and Appropriation Act
Medical Research Council, Scholarships and Research Grants.....	26,943	National Research Council Act and Appropriation Act
Training Allowances to Adults.....	113,800	Adult Occupational Training Act
Canada Student Loans (Interest and Claims).....	9,433 <sup>15</sup>	Canada Student Loans Act
National Welfare Grants—Scholarships and Fellowships.....	148	Appropriation Act
Sub-total.....	223,166	
TOTAL PAYMENTS TO INDIVIDUALS.....	855,178	

## III—PAYMENTS TO INSTITUTIONS AND INDUSTRIES <sup>16</sup>

(i) Research and Training Measures		
Canada Council—Outpayments from University Capital Grants Fund.....	3,300	Canada Council Act
National Research Council—Research in Industry.....	6,100	National Research Council Act and Appropriation Act
National Welfare Grants—Universities and Welfare Agencies.....	1,131	Appropriation Act
Sub-total.....	10,531	
(ii) Economic Policy Measures		
Area Development Agency—Grants to Industry.....	23,197	Area Development Incentives Act
General Incentives to Industry for Expansion of Scientific Research and Development in Canada.....	20,269	Industrial Research and Development Incentives Act
Coal Subventions.....	7,247	Canadian Coal Equality Act and the Appropriation Act
Coal Subsidy re Atlantic Provinces Power Development Act.....	2,100	Atlantic Provinces Power Development Act
Emergency Gold Mining Assistance.....	14,000	Emergency Gold Mining Assistance Act
Sub-total.....	66,813	
TOTAL PAYMENTS TO INSTITUTIONS AND INDUSTRIES.....	77,344	
TOTAL PAYMENTS TO GOVERNMENTS, INDIVIDUALS, INSTITUTIONS AND INDUSTRIES.....	3,414,457	

<sup>13</sup> See footnote 2.

<sup>14</sup> See footnote 4.

<sup>15</sup> Consists of payments on behalf of individuals to lending institutions and to the Province of Quebec which operates its own programme.

<sup>16</sup> See footnote 2.

# APPENDICE

## PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT DU CANADA QUI SE RATTACHENT À L'EXERCICE DU POUVOIR DE DÉPENSER DU PARLEMENT FÉDÉRAL<sup>1</sup>

### I—VERSEMENTS AUX GOUVERNEMENTS<sup>2</sup>

<i>Programmes</i>		<i>Versements estimatifs 1968-69</i>	<i>En vertu de:</i>
		(\$'000)	
A) INCONDITIONNELS	Péréquation des revenus provinciaux.....	588,719	Loi de 1967 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces
	Versements aux provinces relativement à l'impôt sur le revenu de certaines entreprises d'utilité publique.....	20,778	Loi des subsides/Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique
	Paielements de rajustement pour l'enseignement post-secondaire.....	255,490 <sup>3</sup>	Loi de 1967 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces
	Total des versements inconditionnels.....	864,987	
B) CONDITIONNELS	(i) Politique sociale		
	Assurance-hospitalisation.....	788,400 <sup>4</sup>	Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques
	Régime d'assistance publique du Canada (y compris les allocations aux mères).....	385,745 <sup>4</sup>	Régime d'assistance publique du Canada
	Assistance-vieillesse.....	7,575 <sup>4</sup>	Loi sur l'assistance-vieillesse
	Allocations aux aveugles.....	3,545 <sup>4</sup>	Loi sur les aveugles
	Allocations aux invalides.....	14,660 <sup>4</sup>	Loi sur les invalides
	Assistance-chômage.....	15,124 <sup>4</sup>	Loi sur l'assistance-chômage
	Caisse d'aide à la santé.....	37,500 <sup>4</sup>	Loi sur la Caisse d'aide à la santé
	Construction d'hôpitaux.....	17,000 <sup>4</sup>	Loi des subsides
	Subventions d'ordre général à la santé.....	39,500	Loi des subsides
	Traitements aux aveugles pensionnés.....	6	Loi sur les invalides
	Services consultatifs aux invalides.....	6	Loi sur les invalides
	Subventions nationales au bien-être.....	768 <sup>5</sup>	Loi des subsides
	Réadaptation des invalides.....	4,570	Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides
	Santé et sport amateur.....	900	Loi sur la santé et le sport amateur
	Assurance des soins médicaux.....	33,000	Loi sur les soins médicaux
		1,348,299	

- 1 Plusieurs programmes fédéraux-provinciaux (ou certaines parties de ces programmes) sont rattachés à des domaines qui sont de la compétence du Parlement canadien. Une division précise entre les programmes précités et ceux qui se rattachent à des domaines de compétence provinciale nous amènerait à faire certains jugements de nature constitutionnelle qui pourraient porter à controverse. Rien dans cet appendice ne devrait donc être interprété comme une tentative de différenciation de ce genre.
- 2 Ces chiffres ne tiennent pas compte du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.
- 3 Ceci ne comprend pas la péréquation relative aux impôts remis aux provinces pour être affectés à l'éducation post-secondaire, ces chiffres étant compris sous l'entête «Péréquation des revenus provinciaux».
- 4 Il s'agit ici de programmes pour lesquels le Québec reçoit une compensation d'un caractère particulier (remises de points d'impôt, paiements de péréquation et de rajustement). La valeur estimative de cette compensation est comprise dans les chiffres donnés.
- 5 Comprend les paiements aux provinces et aux municipalités.



(ii) Éducation et recherche		
Formation professionnelle.....		
Formation des apprentis.....		
Formation professionnelle donnée dans les écoles secondaires.....		
Formation technique.....		
Formation en vue de développer ou accroître la compétence professionnelle.....		
Formation des surveillants pour l'industrie.....		
Formation des personnes en chômage.....		
Formation des invalides.....		
Formation des instituteurs pour les écoles techniques.....		
Formation des fonctionnaires et/ou des membres des Forces armées.....		
Aide financière aux étudiants.....		
Cours techniques par correspondance.....		
Contributions à l'égard des dépenses en immobilisations—écoles techniques.....		
Formation de la main-d'œuvre—programme de recherches.....		
Manuels pour l'enseignement des langues.....		
Cours de langues (immigrants).....		
Prêts aux étudiants—frais d'administration.....		
	99, 700	Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle
	471	Loi sur la formation professionnelle des adultes
	62	Loi des subsides
	478	Loi des subsides
	307	Loi canadienne sur les prêts aux étudiants
	106, 133	

(iii) Politique économique

*Réseau routier et transports*

Route transcanadienne.....	39, 995	Loi sur la route transcanadienne
Route de la péninsule de Gaspé.....	2, 238	Loi des subsides
Abandon des lignes ferroviaires.....	Pas de versements prévus cette année	Loi des subsides
Ponts provinciaux.....		Loi des subsides
Routes principales (Office d'expansion économique de la région atlantique).....	16, 000	Loi des subsides
	58, 233	

6 Ces programmes n'existent plus. Les chiffres donnés représentent des paiements différés relatifs à la période où ces ententes étaient en vigueur.

# I—VERSEMENTS AUX GOUVERNEMENTS—Fin

Programmes		Versements estimatifs 1968-69	En vertu de:
<i>Développement des ressources</i>		(\$'000)	
Terre-Neuve—inventaire des forêts et de la productivité du sol.....		900	Loi concernant le développement des forêts et la recherche sylvicole
Lutte contre la tordeuse des bourgeons.....		100	Loi concernant le développement des forêts et la recherche sylvicole
Conservation—rivière Upper Thames.....		100	Loi canadienne sur l'aide à la conservation des eaux
Conservation—Toronto métropolitain.....		975	Loi canadienne sur l'aide à la conservation des eaux
Canalisation des eaux d'inondation du grand Winnipeg.....		536	Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources/Loi des subsides
Canalisation des eaux d'inondation de Vancouver (Ouest et Nord)		10	Loi canadienne sur l'aide à la conservation des eaux
Contrôle des inondations—Comité de Halton.....		550	Loi canadienne sur l'aide à la conservation des eaux
Digues communautaires—vallée de la rivière Rouge.....		625	Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources/Loi des subsides
Contrôle des inondations—Alberni.....		45	Loi canadienne sur l'aide à la conservation des eaux
Contrôle des inondations sur la rivière Fraser.....		200	Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources/Loi des subsides
Ruisseau Hastings.....		250	Loi canadienne sur l'aide à la conservation des eaux
Routes d'accès aux ressources.....		950	Loi canadienne sur l'aide à la conservation des eaux
		5,241	Loi des subsides
(iv) Autres			
—Sinistres:			
Inondation de la rivière Rouge (1966)			
Autres exemples—			
Inondation de la Fraser (1948)			
Incendie de Rimouski			
Ouragan Hazel—Ontario			
—Mesures d'urgence.....		3,733	Loi des subsides
—Subventions à titre d'impôt foncier.....		45,700	Loi sur les subventions aux municipalités/Loi sur la Capitale nationale/Loi des subsides
—Travaux d'hiver—municipalités.....		21,451	Loi des subsides
—Office du développement municipal et des prêts aux municipalités (remise de dettes).....		3,200	Loi sur le développement et les prêts municipaux
—Société centrale d'hypothèques et de logement:			
Réaménagement urbain.....		11,086 <sup>7, 8</sup>	Loi nationale sur l'habitation
Habitations à loyer modique.....		7,895 <sup>9, 10</sup>	Loi nationale sur l'habitation
Traitement des eaux d'égouts par les municipalités (remise de dettes).....		5,977 <sup>11, 12</sup>	Loi nationale sur l'habitation
		99,042	
Total des versements conditionnels.....		1,616,948	
TOTAL DES VERSEMENTS AUX GOUVERNEMENTS.....		2,481,935	

<sup>7</sup> Voir note 5.

<sup>8</sup> Les montant donnés sont fondés sur l'année civile.

<sup>9</sup> Voir note 5.

<sup>10</sup> Voir note 8.

<sup>11</sup> Voir note 5.

<sup>12</sup> Voir note 8.

## II—VERSEMENTS AUX INDIVIDUS 13

(i) Politique sociale	
Allocations familiales.....	558,820
Allocations aux jeunes.....	73,028 14
Santé et sport amateur.....	164
	<u>632,012</u>
(ii) Éducation et recherche	
Conseil des Arts du Canada (bourses d'études et subventions à la recherche).....	13,716
Conseil des recherches (bourses d'études et subventions à la recherche).....	59,126
Conseil des recherches médicales (bourses d'études et subventions à la recherche).....	26,943
Allocations de formation aux adultes.....	113,800
Prêts aux étudiants (intérêts et réclamations).....	9,433 15
Subventions nationales au bien-être (bourses d'études).....	148
	<u>223,166</u>
TOTAL DES VERSEMENTS AUX INDIVIDUS.....	<u>855,178</u>

## III—VERSEMENTS AUX ORGANISATIONS ET AUX INDUSTRIES 16

(i) Recherche et formation professionnelle	
Conseil des Arts du Canada—Paiements à partir du Fonds pour les subventions d'immobilisation aux universités.....	3,300
Conseil des recherches—Recherches dans l'industrie.....	6,100
Subventions nationales au bien-être—Universités et agences de bien-être.....	1,131
	<u>10,531</u>
(ii) Politique économique	
Office de développement régional (subventions à l'industrie)....	23,197
Stimulants à l'industrie pour l'expansion de la recherche et du développement scientifiques au Canada.....	20,269
Subventions portant sur le charbon.....	7,247
Subventions portant sur le charbon de l'Est utilisé pour la production d'énergie électrique.....	2,100
Aide urgente à l'exploitation des mines d'or.....	14,000
	<u>66,813</u>
	<u>77,344</u>
TOTAL DES VERSEMENTS AUX ORGANISATIONS ET AUX INDUSTRIES.....	<u>3,414,457</u>
GRAND TOTAL DES VERSEMENTS AUX GOUVERNEMENTS, INDIVIDUS, ORGANISATIONS ET INDUSTRIES.....	<u>3,414,457</u>

13 Voir note 2.

14 Voir note 4.

15 Comprend les paiements faits au nom de certains individus aux organismes ayant effectué des prêts en vertu de la loi, ainsi que les versements à la province de Québec qui administre son propre programme.

16 Voir note 2.





Crown Copyrights reserved

Available by mail from the Queen's Printer, Ottawa,  
and at the following Canadian Government bookshops:

HALIFAX  
1735 Barrington Street

MONTREAL  
Æterna-Vie Building, 1182 St. Catherine Street West

OTTAWA  
Daly Building, Corner Mackenzie and Rideau

TORONTO  
221 Yonge Street

WINNIPEG  
Mall Center Building, 499 Portage Avenue

VANCOUVER  
657 Granville Street

or through your bookseller

Price: \$1.00 Catalogue No. Z2-1969/2-2

Price subject to change without notice

The Queen's Printer  
Ottawa, Canada  
1969



Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,  
et dans les librairies du Gouvernement fédéral:

HALIFAX  
1735, rue Barrington

MONTREAL  
Édifce Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA  
Édifce Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO  
221, rue Yonge

WINNIPEG  
Édifce Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER  
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$1.00 N° de catalogue Z2-1969/2-2

Prix sujet à changement sans avis préalable

L'Imprimeur de la Reine  
Ottawa, Canada  
1969

















